Initiatives stratégiques
Évaluation formative de
« Se prendre en main! » du Manitoba

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
et ministère des Services à la famille
et ministère de l'Éducation et de la
Formation professionnelle du Manitoba

mars 1998

SP-AH059-03-98F
(also available in English)

106-02568/

Remerciements

Constituant la première de deux études sur l'initiative stratégique Se prendre en main! (SPEM!), le présent compte rendu d'évaluation découle de la collaboration et des efforts de nombreuses personnes.

L'évaluation a été menée sous la direction d'un comité directeur mixte fédéral-provincial composé des partenaires de l'initiative stratégique, y compris les représentants de Développement des ressources humaines Canada (Région du Manitoba, de même qu'Évaluation et développement des données), du Manitoba (ministère des Services à la famille et ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle), ainsi que du projet SPEM!

Le cabinet-conseil Prairie Research Associates Inc. a réalisé la majeure partie des travaux de collecte de données, d'analyse de l'information et de préparation du compte rendu de l'évaluation formative. Un second rapport (évaluation sommative) doit être achevé d'ici l'automne 1998.

L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'étude, en particulier les coprésidents du Comité directeur, Ruth Shane de DRHC et Harvey Stevens des Services à la famille, qui ont prodigué conseils et soutien tout au long de l'évaluation; les membres des comités d'évaluation pour leur apport en temps et en observations; et enfin les participants, gestionnaires et employés du projet SPEM! et les autres personnes qui ont si généreusement partagé l'information au sujet de l'initiative SPEM! et leur expérience face à l'ensemble du projet.

Table des Matières

Sommaire i

Réponse de la direction — Manitoba xi

Réponse de la direction — Programme Se prendre en main! (SPEM!) xiii

1. Introduction 1
- 1.1 Le programme Se prendre en main! 1
- 1.2 Fondement législatif du programme 2
- 1.3 But de l'évaluation formative 4
- 1.4 Objectifs de l'évaluation formative 5
- 1.5 Structure du rapport 5

2. Méthode de l'évaluation formative 7
- 2.1 Principales questions d'évaluation 7
- 2.2 Sources de données pour l'évaluation formative 8
- 2.3 Lien entre l'évaluation formative et le cadre de travail 11

3. Profil du programme 13
- 3.1 Contexte économique et stratégique de SPEM! 13
- 3.2 Se prendre en main! et les initiatives stratégiques 14
- 3.3 Le succès de SPEM! repose sur la participation au marché du travail 15
- 3.4 SPEM! le contexte du système de prestation de services d'EAR 16
- 3.5 Modèle logique du programme SPEM! actuel 19
- 3.6 Caractéristiques des clients/pénétration du marché 22
- 3.7 Satisfaction de la clientèle et souplesse des services; perception des participants des groupes de discussion 35

4. Questions de conception et de prestation 37
- 4.1 Soutien à la clientèle et planification 37
- 4.2 Participation communautaire, collaboration, coordination, partenariats, rôles et responsabilités 44

5. Information sur le programme et suivi de la clientèle 49
- 5.1 Administration et contrôle du programme : surveiller les activités et les résultats 49
- 5.2 État des systèmes d'information et de suivi des clients 52

6. Grandes leçons : Les forces et les faiblesses du programme 65
- 6.1 La mise en place du modèle SPEM! exige du temps 65
- 6.2 La priorité doit être accordée aux partenariats 65

6.3 Chevauchement des services 66
6.4 La contribution du modèle SPEM! 66
6.5 SPEM! est-il nécessaire? 68
6.6 Activités du programme 68
6.7 SPEM! contribue-t-il à la réforme de la sécurité sociale? 68
6.8 Questions nouvelles 69
6.9 Réponses aux questions d'évaluation 71
6.10 Recommandations 71

Volume II — Annexes (reliées séparément)

Annexe A : Personnes-ressources — Résumé des entrevues

Annexe B : Groupes de discussion — Résumé des réunions

Annexe C : Examen détaillé du dossier

Annexe D : Résumé de l'examen du dossier

Annexe E : Profil des clients de la base de données de SPEM!

Liste des tableaux

Tableau 1 : Chronologie du programme SPEM! 2
Tableau 2 : Questions d'évaluation 7-8
Tableau 3 : Groupes de discussion — Phase 1 11
Tableau 4 : SPEM! — Dépenses 25
Tableau 5 : Sommaire de l'activité du programme 26
Tableau 6 : Nombre d'interventions effectuées pour chaque exercice 27
Tableau 7 : Nombre d'activités complétées par fournisseur de services pour l'exercice financier 28-29
Tableau 8 : Clients visés 30
Tableau 9 : Clients admissibles appartenant à des groupes défavorisés 31
Tableau 10 : Clients admissibles selon l'âge 31
Tableau 11 : Clients admissibles selon le niveau 32
Tableau 12 : Clients admissibles selon la scolarité et le niveau 32
Tableau 13 : Clients de SPEM! qui sont restés prestataires de l'EAR après leur inscription 34
Tableau 14 : Extrait du bulletin d'EAR 38
Tableau 15 : Niveaux utilisés par EAR et SPEM! 40
Tableau 16 : Table des principales données dans la base de données SGCP 55
Tableau 17 : Problèmes conceptuels de la base de données SPEM! 57-58
Tableau 18 : Problèmes de qualité des données relevés dans la version du 15 octobre 1997 de la base de données SPEM! 59-61
Tableau 19 : Sources des disparités au niveau des données et solutions possibles 61-62
Tableau 20 : Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation 73-77

Liste des figures

Figure 1 : Système de prestation de services d'Emploi et aide au revenu (EAR) 17
Figure 2 : SPEM! — Modèle de prestation du programme et des services 18
Figure 3 : Le modèle logique SPEM! (révisé) 19
Figure 4 : Clients d'EAR à Winnipeg : admissibles à un objectif de travail.....23
Figure 5 : Clients d'EAR à Winnipeg : tous les clients 24
Figure 6 : Interventions complétées du programme SPEM! 33
Figure 7 : Relations entre les principaux objets de données au sein de la base de données Se prendre en main! (SPEM!) 54

Sommaire

Contexte

Se prendre en main! (SPEM!) est un programme conjoint fédéral-provincial mis au point par le gouvernement manitobain (ministère des Services à la famille et ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle (EFP)) en collaboration avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC). SPEM! est conçu pour améliorer l'employabilité des parents uniques, bénéficiaires de l'EAR (l'emploi et l'aide au revenu), au moyen de la formation ou d'une expérience de travail. Un objectif important de SPEM! consiste à créer des partenariats avec la communauté au sens large, notamment avec les entreprises, les services sociaux, les établissements d'enseignement et le secteur des organismes sans but lucratif. Doté d'un budget de 26 millions de dollars réparti sur une période de cinq ans (de 1994 à 1999), SPEM! doit faire l'essai d'un modèle novateur de prestation de ces services.

La *Loi du Manitoba sur l'aide à l'emploi et au revenu* et son règlement d'application constituent le fondement législatif du programme SPEM! Trois ententes définissent ses opérations : le protocole d'entente entre le Canada et le Manitoba; l'Accord de contribution entre le Canada et le Manitoba relatif à l'initiative Se prendre en main!; et l'entente relative à l'initiative Se prendre en main! conclue entre le gouvernement du Manitoba et Se prendre en main! inc.

SPEM! fonctionne à titre de société indépendante sans but lucratif dont les membres du conseil d'administration sont désignés par les partenaires de l'entente. Bien que les ententes aient été signées en 1994, le conseil d'administration n'a été formé qu'en mars 1995. Il s'est réuni pendant près d'un an afin de créer la structure et d'élaborer les politiques destinées à soutenir les opérations. Certains programmes ont débuté à la fin de 1995, et une gamme plus complète de services a été offerte aux environs d'avril 1996. L'objectif original établi par le conseil d'administration dans son plan d'affaires consistait à aider chaque année 900 parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, en espérant que 500 d'entre eux trouveraient un emploi. Ainsi, au cours des cinq années du programme, 4 500 clients devraient être desservis par SPEM! Toutefois, compte tenu du processus de planification des deux premières années, au mois de mars 1999, SPEM! n'aura été en activité que pendant trois ans, ce qui correspond à 2 700 clients desservis.

Le présent rapport présente les conclusions de la phase 1, soit l'évaluation formative de SPEM! Cette phase de l'évaluation fournit de l'information sur la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre du programme correspondent aux buts et objectifs énoncés. Elle évalue également la capacité des systèmes d'information d'aborder les questions de la phase 2, c'est-à-dire l'évaluation des résultats.

Méthode de l'évaluation formative

Aux fins de l'évaluation formative, nous avons :

- fait l'examen de la documentation de SPEM! : documents du programme, ententes, contrats avec les fournisseurs de services, procès-verbaux du conseil d'administration, information provenant d'autres initiatives stratégiques (IS), documents gouvernementaux, etc.;

- étudié des statistiques sommaires extraites de la base de données SPEM!, du Système d'information sur la gestion de l'information sur la sécurité du revenu (SIGISR) et de *Employment Connections*;

- mené des entrevues auprès des quatre principaux groupes de personnes-ressources :

  — conseil d'administration et personnel de direction de SPEM! (n=25)
  — gouvernement (n=6)
  — fournisseurs de services (n=12);

- tenu des groupes de discussion constitués de clients (n=12 groupes).

Nous n'avons effectué aucune entrevue avec des employeurs privés parce que SPEM! en est aux premiers stades de l'établissement de ces partenariats.

Le contexte du programme Se prendre en main!

SPEM! fonctionne au sein du réseau des services d'EAR du Manitoba. Sous réserve de quelques exceptions, l'initiative de l'aide sociale à l'emploi du gouvernement manitobain exige que toute personne bénéficiaire d'EAR participe à une activité d'amélioration de l'employabilité. Les parents uniques ayant des enfants de moins de six ans ou des enfants handicapés ne sont pas tenus de participer à un tel programme. Quant aux autres clients, leur admissibilité à l'EAR est assujettie à des objectifs de travail et, s'ils ne se conforment pas, ils risquent des sanctions sous forme de réduction de prestations. Les mesures d'amélioration de l'employabilité vont de la formation sur la recherche d'emploi et de brèves séances de perfectionnement pour les personnes jugées aptes au travail, à une formation scolaire plus importante et à un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle pour les personnes qui doivent surmonter de plus grands obstacles à l'indépendance économique.

Bien que SPEM! constitue une mesure d'amélioration de l'employabilité de première importance, telle que définie par la *Loi sur l'aide à l'emploi et au revenu*, il ne s'agit pas de la seule intervention offerte aux parents uniques, bénéficiaires de l'EAR du Manitoba. La province a conclu des contrats de formation avec de nombreux fournisseurs de services publics, privés et non gouvernementaux. SPEM! achète également des places dans divers établissements d'enseignement postsecondaire pour le compte de clients jugés aptes à bénéficier de cette formation. SPEM! compte parmi les nombreux coordonnateurs et fournisseurs de formation qui offrent des mesures d'amélioration de l'employabilité au Manitoba.

Profil du programme

Selon le modèle original, SPEM! devait recevoir des clients aiguillés par des conseillers en emploi et un certain nombre de clients individuels. Les facilitateurs en emploi au sein de SPEM! devaient effectuer une évaluation, préparer un plan pour l'emploi et apparier le client à l'intervention appropriée.

Une des caractéristiques clés du modèle SPEM! consiste en l'élaboration d'un plan personnalisé menant à une formation ou à un emploi, assorti d'un soutien continu tout au long du processus.

SPEM! offre un bon nombre de services importants à des parents uniques, prestataires de l'EAR. Mentionnons notamment :

- un financement souple, adapté et généreux pour des programmes innovateurs qui permettent l'élaboration à court terme de projets de formation personnalisée;
- un service de garde sur place et un centre de ressources pour parents et enfants;
- une formation sur place de style « à la carte » qui permet au client d'améliorer ses compétences dans un milieu rassurant;
- un soutien financier supplémentaire pour le transport, la garde et les autres frais divers afin d'éliminer les obstacles à la participation à la formation;
- un seul facilitateur en emploi pour conseiller les clients;
- une garde-robe haut de gamme à la disposition des clients pour qu'ils puissent se vêtir convenablement sans frais à l'occasion des entrevues d'embauche;
- une coordination des services en un seul endroit (un guichet unique).

Le portefeuille des services est plus complet que celui qui est offert par les autres programmes financés par le provincial. Par exemple, tout client admis au programme SPEM! bénéficie des services de garde sans frais (pour la durée de leur programme), tandis que les clients des autres programmes de formation doivent verser un minimum de 1,40 $ par jour.

La plupart des mesures de formation sont offertes par des fournisseurs de services liés à SPEM! par contrat. Au début du programme, SPEM! a demandé des offres de formation. Il travaille de plus en plus avec ces organismes pour élaborer des programmes personnalisés afin de satisfaire les besoins de groupes de clients spécifiques. SPEM! possède d'importantes ressources de formation, et de nombreux groupes des secteurs public et privé et d'organismes sans but lucratif ont présenté des propositions de projets de formation à forfait. Environ 160 projets, dont le financement total s'élève à 7,3 millions de dollars ont produit, à ce jour, 559 diplômés parmi les 1 945 clients inscrits aux divers

programmes de formation. Les projets varient de quelques semaines à plus d'un an, et quelques fournisseurs de services en sont à leur troisième contrat.

Conclusions de l'évaluation

Pertinence et justification

Se prendre en main! et les IS

SPEM! s'inscrit dans le contexte global de la *Loi sur l'aide à l'emploi et au revenu*. La conception de SPEM! satisfait aux exigences des IS en ce qui a trait aux objectifs et aux groupes cibles.

Les clients de SPEM! sont des parents uniques, bénéficiaires de l'EAR

La plupart des clients sont des femmes âgées de 18 à 44 ans, et environ 40 p. 100 de la clientèle est autochtone. Compte tenu des données actuelles sur l'EAR, il existe à Winnipeg quelque 7 000 cas de parents uniques, bénéficiaires de l'EAR. SPEM! dessert chaque mois environ 1 p. 100 de ce nombre.

SPEM! rejoint sa clientèle de diverses façons :

- les conseillers en emploi du ministère des Services à la famille aiguillent un certain nombre de clients;
- bon nombre de clients de SPEM! viennent des fournisseurs de services. Les contrats de nombreux fournisseurs de services renferment maintenant des modalités selon lesquelles ces derniers doivent s'occuper de recrutement, d'évaluation et de préparation de plans pour l'emploi;
- en dernier lieu, SPEM! reçoit aussi certains clients individuels attirés par la publicité et le bouche à oreille.

Le système de gestion d'information de SPEM! ne donne aucun aperçu du nombre relatif de personnes ayant accédé au programme par chacune de ces voies.

Se prendre en main! peut personnaliser la formation

SPEM! a misé sur les fournisseurs de services pour proposer des interventions. Il arrive de plus en plus fréquemment que les membres du personnel présentent des idées aux fournisseurs de services et que des projets pilotes soient conçus pour des clients ayant des besoins particuliers. Des partenariats conclus récemment avec des employeurs du secteur privé fournissent de nouvelles perspectives de formation directement liées à l'emploi.

Chevauchement des services et de la formation

SPEM! finance une gamme de services semblables à des projets d'autres programmes provinciaux. Par exemple, les programmes de formation en recherche d'emploi et de formation reliée à un emploi exécutés dans le cadre de partenariats avec les employeurs

d'*Employment Connections* et de SPEM! possèdent des structures et des modèles semblables. De nombreux fournisseurs, dont certains sont financés par SPEM!, offrent des cours d'alphabétisation, une formation en informatique et un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. Toutefois, le fait que SPEM! ne desserve qu'une petite fraction du nombre de cas potentiels laissent entendre qu'il existe une demande pour ces programmes. L'examen de toute la question du chevauchement des services et de la formation fera l'objet d'un examen plus détaillé dans la phase 2.

Conception et prestation

Le protocole d'entente a été signé en septembre 1994 et le conseil d'administration a été formé en avril 1995. En janvier 1996, SPEM! a mis en marche son premier programme. Il a ouvert ses bureaux en mars 1996 et a commencé à dispenser toute sa programmation en avril 1996. Par conséquent, au mois de novembre 1997 (soit la période faisant l'objet de cette évaluation), SPEM! avait 20 mois d'activité à son actif.

La souplesse constitue un avantage important pour SPEM!

SPEM! possède la souplesse requise pour répondre aux besoins de la clientèle. Il est en mesure d'appuyer financièrement la mise en œuvre d'idées de façon rapide et avec compétence, constituant ainsi un bon « banc d'essai » pour de nouvelles méthodes de formation à l'emploi pour ce groupe de clients. Dernièrement, We Care Inc., un fournisseur de services de soins à domicile, a conclu une entente avec SPEM! pour former et embaucher du personnel afin d'offrir des services de soins à domicile. Le statut d'organisme indépendant de SPEM! lui donne la souplesse nécessaire pour répondre rapidement aux besoins de l'industrie.

SPEM! a modifié le modèle original en répondant aux besoins des clients et en adoptant la méthode de traitement rapide

Il existe d'importantes différences entre le fonctionnement actuel de SPEM! et sa conception originale. Les distinctions les plus importantes résultent du fait que SPEM! a inversé le modèle qui consistait à évaluer les clients, à créer un plan pour l'emploi et à diriger les clients vers la formation appropriée. Au départ, SPEM! avait pour mandat de finaliser la planification relative à l'employabilité et à l'autonomie avant que les clients ne débutent leur formation. SPEM! avait choisi de mettre l'accent sur les services à la clientèle et d'atteindre les objectifs fixés au préalable par le conseil d'administration. Pour être en mesure, à chaque année, de desservir 900 clients et de faire en sorte que 500 d'entre eux décrochent un emploi, le programme devait adopter une méthode de *traitement rapide*.

Afin de pouvoir traiter le nombre élevé de dossiers prévu, le conseil d'administration a adopté une méthode de traitement rapide aux termes de laquelle les fournisseurs de services contractuels devaient jouer un plus grand rôle. Ils devaient notamment recruter, présélectionner, évaluer les clients et préparer des plans d'emploi à leur intention. Les clients peuvent maintenant s'adresser directement aux fournisseurs de formation pour obtenir une évaluation d'employabilité et un plan pour l'emploi. SPEM! s'assure toujours que les candidats sont aptes à la formation en vertu de son parrainage, mais plusieurs clients sont évalués par d'autres organismes.

Avec le *traitement rapide*, les fournisseurs de services exercent une plus grande influence sur les plans de formation offerts aux clients puisqu'ils les recrutent et les présélectionnent. Il est manifeste que les intérêts d'un fournisseur de services contractuel peut différer de ceux du client ou de SPEM!

Les modifications apportées au modèle ont réduit les différences entre les services de SPEM! et les interventions des autres programmes de formation à l'emploi offerts dans la province. Il devient alors plus difficile de comparer l'efficacité des différents programmes de formation à l'emploi au Manitoba, ce qui était pourtant l'un des principaux objectifs de la présente évaluation.

L'infrastructure d'information et d'évaluation s'améliore

Idéalement, le système d'information d'un programme tel que SPEM! devrait servir de système intégré de gestion de la clientèle. Le perfectionnement du système de base de données actuel permettrait à SPEM! de montrer comment les méthodes modernes de gestion de l'information peuvent soutenir le service à la clientèle. Le système pourrait également servir à évaluer le rendement des divers programmes de formation.

SPEM! n'a pas fini de créer l'infrastructure d'information ou d'évaluation nécessaire pour estimer le rendement des fournisseurs de services. Le système d'information sur la gestion, en place depuis un certain temps, aurait besoin d'être perfectionné pour être en mesure de soutenir l'élaboration de plans de formation pour la clientèle ou d'évaluer le rendement optimal des fournisseurs de service en contrepartie de l'argent dépensé. La plus grande partie du financement étant consacrée à des contrats externes, l'incapacité d'évaluer le rendement constitue une lacune grave du programme à laquelle ont doit remédier.

Les partenariats communautaires sont inégaux

Les organismes communautaires sans but lucratif, les formateurs professionnels privés et les établissements d'enseignement postsecondaire participent activement à la prestation des services. Leurs relations avec SPEM! reposent sur un contrat ou un paiement à l'acte. Ces partenariats sont très forts et apportent au programme une contribution par d'importantes observations sur la communauté.

Les partenariats avec les entreprises sont presque inexistants. Les projets semblables, entrepris ailleurs en Amérique du Nord, nous révèlent clairement que les partenariats avec les entreprises sont essentiels à la réussite de programmes. Il faudrait donc remédier à cette lacune sans délai. SPEM! a récemment effectué un premier pas dans ce sens. La nomination, en août 1997, d'un gestionnaire des partenariats avec les entreprises met davantage en lumière cet aspect essentiel du programme.

Questions nouvelles

SPEM! peut contribuer de façon importante à la réforme de la sécurité sociale

SPEM! doit effectuer des changements pour réussir à contribuer comme prévu à la réforme de la sécurité sociale.

- SPEM! doit décider si l'on choisira, l'année prochaine, de traiter un nombre élevé de dossiers ou de mettre à l'essai le modèle original. Le fait d'accorder la priorité à des volumes élevés abaissera le coût par client mais ne permettra pas nécessairement la création d'emplois à long terme pour les clients.

- L'autre option consiste à abaisser les projections de cas traités et à reprendre le modèle tel que prévu originalement. SPEM! doit participer activement au recrutement et à l'évaluation des clients et à la préparation de plans pour l'emploi. Il ne doit pas déléguer cette fonction aux fournisseurs de services dans le seul intérêt de générer des volumes élevés de cas traités.

- Le système d'information devrait être utilisé comme système intégré de gestion de la clientèle.

Les cas deviennent de plus en plus difficiles

Toutes les personnes interrogées ont déclaré que les cas deviennent de plus en plus difficiles. Cette situation est semblable à celle qui existe ailleurs au Canada et en Amérique du Nord. Toutefois, en l'absence d'un moyen fiable qui permettrait de mesurer les obstacles à l'emploi, il est impossible de quantifier l'ampleur de ce changement au Manitoba.

Selon l'expérience des autres secteurs de compétence, une charge de clients de plus en plus difficiles entraîne deux répercussions d'ordre général :

- une option possible consiste à accroître le niveau de services. SPEM! illustre la gamme complète des programmes qui peuvent être nécessaires pour aider les personnes dont l'atteinte de l'autonomie financière est confrontée à de nombreux obstacles. De tels clients nécessiteront des services importants et soutenus avant que des résultats positifs ne puissent être observés. Le coût sera forcément plus élevé;

- si le total des budgets de formation n'est pas augmenté, le service à la clientèle aux prises avec des obstacles plus importants pourrait être financé en restreignant le service aux personnes en formation et aptes au travail. Cette restriction devra s'assortir de sanctions croissantes et de mouvements vers une admissibilité restreinte pour un nombre croissant de clients bénéficiaires de l'EAR.

Le concept de nivellement des clients doit être perfectionné

L'une des caractéristiques du système de formation à l'emploi dans la province est l'évaluation des clients bénéficiaires de l'aide au revenu en termes de leur « niveau »

d'employabilité. En théorie, les clients de niveau 1 sont prêts à l'emploi, ceux de niveau 2 sont aptes à la formation et ceux de niveau 3 ont des problèmes personnels, peu de scolarité ou d'expérience de travail, ce qui les empêche de trouver un emploi à court terme. Une fois que le client s'est vu assigner un niveau, un plan d'autonomie est établi afin de l'aider à trouver un emploi le plus rapidement possible et à le conserver.

En dépit de sa signification intuitive, le concept du « niveau » d'un client est mal défini. En outre, ce concept n'est pas appliqué de façon uniforme par le personnel de SPEM!, d'EAR et du secteur de la formation en général. Présentement, les conseillers d'EAR considèrent rarement le niveau comme étant le résultat du processus d'évaluation formel. Étant donné que selon les observations générales les cas des clients deviennent de plus en plus difficiles, une définition fonctionnellement viable des niveaux serait utile.

Recommandations

Vous trouverez ci-après la liste des recommandations qui, si elles sont mises en application, permettront à SPEM! de remplir son mandat original.

(a) Le conseil d'administration doit être élargi. Une représentation accrue du monde des affaires est instamment requise. De plus, il faudrait examiner attentivement la question selon laquelle les fournisseurs de services devraient être représentés au conseil d'administration et, le cas échéant, quel devrait être le mode de représentation. SPEM! a besoin d'une représentation accrue des autres organismes de financement de programmes et des entreprises.

À titre de solution de rechange, un conseil d'administration, le conseil consultatif des entreprises, pourrait être constitué. Un tel conseil devra occuper une place éminente au sein de l'organisation.

(b) SPEM! doit pouvoir effectuer un suivi indépendant de chaque client formé par les fournisseurs de services. Les résultats pour tous les clients, et non seulement les diplômés, doivent faire l'objet d'un suivi pendant au moins six mois.

(c) Les fournisseurs de services qui effectuent les évaluations de clients ne devraient pas pouvoir accepter de clients avant que ceux-ci :

— ne se soient inscrits auprès de SPEM!;
— n'aient terminé le programme d'orientation;
— n'aient fait l'objet d'une évaluation d'employabilité et d'un plan individuel de travail par le personnel de SPEM!

C'est le facilitateur en emploi, et non le personnel du fournisseur de services, qui doit être le « visage » de SPEM! SPEM! devrait être libre de diriger les clients vers le programme de formation le plus approprié sans égard au fournisseur de services qui a recruté le client en premier lieu.

(d) Une grande partie de la formation offerte par des fournisseurs de services s'inscrit dans de vastes catégories, notamment l'enseignement de base de la langue et du calcul, la formation scolaire, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, l'établissement de la confiance en soi et les aptitudes de recherche d'emploi. SPEM! (et d'autres programmes provinciaux) devraient procéder par demandes de soumissions concurrentielles pour recevoir des propositions de cours qui satisfont des besoins spécifiques et normalisés. C'est la méthode qui garantirait les programmes les plus efficaces.

(e) Il existe manifestement des besoins spécifiques. SPEM! devrait accélérer le processus d'élaboration d'une formation de concert avec les entreprises. Une industrie qui nécessite un personnel formé pourrait être appariée à des fournisseurs de formation. Il serait également possible d'établir un modèle de concurrence pour lequel les fournisseurs de formation devraient présenter des propositions pour satisfaire aux besoins.

(f) SPEM!, de concert avec les programmes provinciaux, devrait élaborer une formule uniforme de rapport pour évaluer les fournisseurs de services externes. Les évaluations de programmes devraient être communiquées au personnel de SPEM!, d'EFP et de Services à la famille.

(g) À mesure que les cas deviendront plus difficiles, les succès diminueront et les coûts augmenteront. Les futurs clients nécessiteront davantage de surveillance, une meilleure planification et des périodes prolongées de soutien. SPEM! doit examiner son plan d'affaires et ses critères d'admissibilité au programme. Les clients aux prises avec de nombreux obstacles à l'autonomie peuvent nécessiter une série de projets de formation. La planification en vue d'une clientèle modifiée doit s'effectuer en étroite collaboration avec le gouvernement provincial.

(h) SPEM! doit améliorer son système d'information sur la gestion pour lui permettre d'évaluer le rendement des fournisseurs de services et d'apporter à la réforme de la sécurité sociale la contribution prévue à son mandat original. SPEM! pourrait constituer un prototype pour les systèmes de suivi, de surveillance et d'information nécessaires à l'évaluation de l'efficacité du programme. En l'absence d'un tel système d'information, il sera difficile de déterminer quelles interventions fonctionnent. Cette information est requise non seulement par SPEM!, mais également par la province et par toutes les personnes concernées par la réforme de la sécurité sociale au Canada.

(i) SPEM!, EFP, et Emploi et aide au revenu (EAR) ont besoin d'un niveau plus élevé de collaboration. Actuellement, EAR détache du personnel pour travailler à SPEM! Il y aurait lieu d'envisager de détacher du personnel de SPEM! à EFP et à EAR, ainsi que de EFP à SPEM! Une telle osmose pourrait s'effectuer pendant de brèves périodes de deux semaines afin d'augmenter le niveau de familiarisation des membres du personnel provincial qui effectuent essentiellement le même travail.

(j) SPEM! doit examiner son plan d'affaires en ce qui a trait à son volume de clients. À mesure que la clientèle présente des besoins plus complexes, elle nécessitera un appui accru. SPEM! devrait s'attacher à peaufiner le modèle d'évaluation des clients et à créer des plans de formation individuels afin de pouvoir déterminer si cette méthode est véritablement rentable à long terme, particulièrement lorsqu'il s'agit de clients qui présentent des besoins plus complexes.

Réponse de la direction — Manitoba

Les Services de la famille du Manitoba ainsi que le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle (EFP), à titre de coparrains du projet Se prendre en main! (SPEM!) soumettent conjointement la présente réponse à l'évaluation formative effectuée par Prairie Research Associates Inc.

Il serait opportun de formuler un premier commentaire au sujet des changements apportés au programme de soutien du revenu du Manitoba pendant la durée du programme SPEM! En mai 1996, au cours de la phase d'élaboration de SPEM!, le Manitoba a présenté d'importantes mesures de réforme de l'aide sociale. Parmi les éléments clés, mentionnons le fait que les parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, soit le groupe cible de SPEM!, devaient chercher activement un emploi ou prendre des dispositions afin d'améliorer leur employabilité. Une méthode a été mise au point pour évaluer l'employabilité d'un client et élaborer un plan d'emploi. De plus, des liens étroits ont été établis avec les programmes de formation et les occasions offertes par l'intermédiaire du ministère de l'EFP du Manitoba. Ces réformes, ainsi que d'autres, ont contribué considérablement à remodeler la façon de procéder du programme EAR et à définir les modèles de prestation de services mis en place par SPEM! Le rapport d'évaluation formative, à la page 15, fait état de ces modifications dans le cadre de l'Initiative du Manitoba, *Making Welfare Work*.

Dans l'ensemble, les cinq objectifs de l'évaluation formative relevés à la page 6 du rapport d'évaluation ont été atteints. Voici quelques commentaires sur des points particuliers signalés dans le rapport :

1. Dans les premiers stades du programme SPEM!, le ministère de l'EFP a joué un rôle très actif sur le plan du développement du programme et des services par sa représentation au comité et par le lancement des deux premiers programmes de formation. La décision subséquente de SPEM! d'établir une relation plus indépendante par rapport au ministère de l'EFP et aux autres ministères provinciaux a eu un effet direct sur la coordination des programmes et des services et le développement des ententes de partenariat. Heureusement, tous les partenaires travaillent maintenant à renforcer la coopération et la coordination.

2. La mise en œuvre de la réforme sociale au Manitoba a donné lieu à l'établissement de plusieurs partenariats axés sur la formation et l'emploi qui offrent des occasions d'emploi aux clients bénéficiaires de l'EAR. En plus d'aiguiller les clients vers le programme SPEM! et vers les programmes d'éducation permanente et de formation, les Services à la famille du Manitoba ont mis au point des modalités de travail avec d'autres ministères provinciaux, tels que Ressources naturelles et Affaires du Nord, et ont conclu des ententes avec des organismes externes tels que *Opportunities for Employment*.

Ainsi, les parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, se sont vus offrir un éventail d'options pour les aider à réduire ou à éliminer leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. Comparativement à ces autres interventions en matière de formation, le programme SPEM! renferme plusieurs caractéristiques particulières.

3. Le rapport fait état de certaines inquiétudes au sujet de la façon dont SPEM! interagit avec ses fournisseurs de services relativement à l'évaluation et au suivi de la clientèle, et du contrôle de l'efficacité de ces organismes. Le Manitoba endosse ces préoccupations et suggère que SPEM! s'acquitte de ses responsabilités de façon plus proactive.

4. Le rapport soulève des préoccupations au sujet du processus d'évaluation et de renvoi mentionné à la section 4.1.3. Les ministères des Services à la famille et de l'EFP ont examiné ces méthodes afin d'en améliorer la qualité et la souplesse. Les deux ministères reconnaissent l'importance d'une évaluation et d'un suivi convenables, ainsi que la nécessité d'un renvoi approprié à des interventions qui aideront les clients à atteindre l'autosuffisance. Avec l'expérience, les évaluations et les renvois à SPEM! et aux autres mesures d'intervention ont évolué et continueront de se perfectionner.

   Il importe de signaler que le ministère de l'EFP a élaboré l'outil d'évaluation et le concept de nivellement mentionnés dans le rapport. Ceux-ci ont été subséquemment adoptés par SPEM! et le Programme emploi et EAR. L'attribution de niveaux d'employabilité aux clients a été conçue comme un outil de gestion qui vise à faciliter l'organisation des ressources pour satisfaire aux besoins de programmation de la clientèle. L'outil d'évaluation a été conçu comme un outil global destiné à faciliter la détermination du niveau le plus approprié pour un client particulier.

   Le rapport indique que ces outils n'ont pas été utilisés uniformément ou, dans certains cas, convenablement pour atteindre les objectifs prévus. Le Manitoba endosse ces constatations et suggère fortement qu'une approche plus holistique et plus détaillée soit utilisée à l'avenir pour évaluer l'employabilité et les interventions nécessaires.

5. La nécessité d'analyser les répercussions de toute intervention est indispensable à sa réussite. Les Services de la famille du Manitoba ont amélioré leur système d'information qui fournit, pour les clients, les résultats sur le plan de la dépendance par rapport à l'aide sociale selon le type d'intervention entreprise. Cette information permet une surveillance continue de l'emploi, des revenus d'emploi et de la durée des prestations d'aide pour toutes les interventions de formation.

La province du Manitoba a hâte d'entreprendre la prochaine phase de l'évaluation de l'initiative SPEM!, soit l'évaluation sommative.

Dan Haughey
Services à la famille du Manitoba

Mary Lou Kuxhouse
Éducation et Formation professionnelle du Manitoba

Réponse de la direction — Programme Se prendre en main!

Nous tenons à signaler au lecteur que, bien que la création du programme Se prendre en main! (SPEM!) ait été annoncée le 25 septembre 1994, la première rencontre du conseil d'administration ne s'est tenue que le 25 mars 1995. Le lancement officiel a eu lieu le 8 mars 1996. Malgré le fait que nous déplorions le temps perdu, il a contribué à générer la motivation nécessaire pour surmonter les difficultés inhérentes à la création de l'organisme, à l'embauche et à la formation de tout le personnel, ainsi qu'à la supervision des rénovations d'une structure unique et d'un environnement de travail. Toutes les politiques et procédures, même les plus simples, ont dû être établies, et il a fallu se conformer aux règlements et aux exigences relatives aux permis afin de pouvoir opérer une garderie. Toutes ces activités se sont déroulées pendant les 20 mois au cours desquels l'évaluation de Se prendre en main! a été effectuée. Pendant cette même période, nous avons exécuté 160 projets, permettant ainsi à 1 945 clients d'entreprendre une formation. Le Système d'information de la gestion est un exemple de nos réalisations. C'est un travail en cours et non un produit final. De fait, nous continuons à l'améliorer et à le perfectionner puisque nous avons l'obligation de rendre compte et de présenter des rapports.

La clientèle du programme SPEM! est très diversifiée; une partie aura besoin de tous nos services, tandis qu'une autre n'a peut-être besoin que d'une aide précise. Le processus de traitement accéléré permet aux clients qui possèdent les compétences voulues de commencer des programmes sans qu'ils aient à subir les délais bureaucratiques. L'objection formulée à l'égard de ce procédé était à l'effet que les fournisseurs de services pouvaient exercer une influence sur les plans de formation offerts. Cet argument aurait pu être valable, sauf que le conseil d'administration évalue et approuve un plan de formation avant de procéder au recrutement. D'autres mesures de contrôle sont également en place : des entretiens avec le personnel d'EAR qui détermine si le programme convient au client; la soumission de documents de la part du fournisseur de services; et l'examen du facilitateur en emploi de SPEM! qui approuve la sélection finale. Ces étapes permettent aux clients d'être appariés à un programme qui leur fournira les meilleures chances de succès. Dans le cadre d'un projet pilote, nous avons eu la possibilité d'explorer ce mode de recrutement tout en conservant le modèle original. La plupart des clients ont encore recours aux services par l'entremise du modèle original. C'est avec fierté que nous déclarons que 70 p. 100 des clients de SPEM! ont reçu un plan d'évaluation et d'autonomie élaboré grâce aux outils d'évaluation de SPEM!

Les recommandations formulées par les évaluateurs sont les bienvenues. Nous sommes heureux de constater que la direction se penche présentement sur plusieurs problèmes relevés lors de l'évaluation; c'est donc dire qu'une bonne partie des préoccupations étaient les mêmes pour tous. Il nous fait plaisir d'annoncer que toutes les recommandations ont été mises en pratique ou sont en voie de l'être, comme on peut s'y attendre de la part de tout nouvel organisme. Nous avons hâte de pouvoir offrir une prestation de services

améliorée grâce aux partenariats avec le gouvernement, le milieu des affaires et les fournisseurs de services. En collaborant ensemble, nous atteindrons notre objectif commun qui demeure l'autonomie financière des parents uniques.

Rosa Walker
Directrice exécutive
Se prendre en main!

1. Introduction

1.1 Le programme Se prendre en main!

Se prendre en main! (SPEM!) a été mis en place en 1994 à titre de projet conjoint fédéral-provincial dans le cadre des IS figurant au budget fédéral de 1994. Le gouvernement fédéral a engagé des fonds entre les exercices de 1994-1995 et 1998-1999 pour soutenir bon nombre de programmes des gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces projets couvrent une gamme d'interventions de sécurité sociale et de marché du travail, notamment :

- des programmes pilotes pour mettre à l'essai de nouvelles façons d'envisager la sécurité sociale;

- des programmes pour aborder les besoins des personnes confrontées à d'importants obstacles à l'emploi.

Les projets d'IS visent habituellement une clientèle cible telle que des parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, des membres des groupes d'équité, des personnes handicapées, des jeunes aux prises avec des obstacles à l'intégration professionnelle et des travailleurs d'âge mûr qui ont besoin de recyclage.

Doté d'un budget de 26,2 millions de dollars à être répartis également entre les deux ordres de gouvernement, SPEM! devait à l'origine venir en aide chaque année à 900 parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, en espérant que 500 d'entre eux trouveraient un emploi au cours de l'année. Ainsi, au cours de la période de cinq années du programme, 4 500 clients devaient être desservis. L'objectif du programme est clair :

> *« mettre à l'essai avec l'obligation de rendre compte pendant une période de cinq ans, soit de 1994 à 1995, un modèle intégré de prestation de services à des parents uniques, prestataires de l'aide au revenu. »*

Il importe de signaler que le programme n'a vraiment commencé à fonctionner qu'au cours de l'année 1995. Pour des raisons que l'on retrouve fréquemment dans de nombreuses IS, les premières activités ont porté sur la création de la structure organisationnelle. Les opérations ont été retardées pendant que le conseil d'administration créait les politiques nécessaires pour soutenir la gamme de services envisagés par le protocole d'entente conclu entre les gouvernements fédéral et provincial.

TABLEAU 1 Chronologie du programme SPEM!	
Date	**Étape**
Septembre 1994	Signature du protocole d'entente
Avril 1995	Les gouvernements fédéral et provincial désignent les membres du conseil d'administration
Avril 1995 — janvier 1996	Le conseil d'administration entreprend les travaux de planification et d'amélioration des installations
Novembre 1995	Deux premiers programmes offerts (formation d'aide en soins de santé et de préposé à un centre d'appels)
Mars 1996	Ouverture des installations
Avril 1996	Programme complet

1.2 Fondement législatif du programme

La *Loi sur l'aide à l'emploi et au revenu* de la province du Manitoba et son règlement d'application constituent le fondement législatif du programme SPEM! Cette loi définit le concept des parents uniques, prestataires de l'EAR, qui constituent le groupe cible du programme. Elle définit également les idées clés telles que « mesures d'amélioration de l'employabilité », l'admissibilité à l'EAR et les obligations du prestataire de l'EAR relativement à l'emploi.

Trois ententes établissent les paramètres des activités de SPEM! :

- un protocole d'entente entre le Canada et le Manitoba;
- l'entente de contribution Canada-Manitoba concernant le programme SPEM!;
- une entente concernant l'initiative SPEM! conclue entre le gouvernement du Manitoba et Se prendre en main! inc.

Chacune de ces ententes fait l'objet d'un examen ci-après.

1.2.1 Protocole d'entente (PE) entre le Canada et le Manitoba

Le PE envisage SPEM! comme un processus important et global visant à aider les parents uniques, bénéficiaires de l'EAR, à trouver un emploi. Voici la séquence des systèmes de soutien :

- préembauche (inscription, évaluation, planification de l'autonomie, orientation, amélioration des compétences de base et projets pilotes);
- interventions (formation professionnelle, expérience de travail et projets pilotes);

- emploi (travail autonome, liens d'emploi, formation en cours d'emploi subventionnée, projets pilotes).

La planification de l'autonomie et l'évaluation constituent les activités de base. Les participants au programme feront l'objet d'une évaluation pour déterminer leurs compétences et relever les obstacles à l'emploi. Compte tenu de l'évaluation, le programme élaborera une série d'interventions destinées à satisfaire les besoins du client en lui permettant d'obtenir une formation et, éventuellement, un emploi.

Le PE prévoit que la formation sera offerte par l'entremise d'ententes conclues avec les organismes, les établissements d'enseignement et les employeurs participants. En dernier lieu, le programme devrait élaborer des projets pilotes afin de *mettre à l'essai de nouvelles méthodes de prestation de services à des parents uniques*. Le programme devrait mettre au point des processus *destinés à soutenir l'innovation et l'expérimentation dans la mise à l'essai de nouveaux modèles tout en protégeant l'intégrité des fonds publics.*

1.2.2 Entente de contribution Canada-Manitoba concernant Se prendre en main!

Cette entente couvre essentiellement les mêmes domaines que le PE, sauf que les obligations sur le plan financier et celui de la reddition sont plus détaillées.

Les principales dispositions de l'entente comprennent :

- une évaluation pour déterminer l'efficacité, l'efficience et la capacité (du programme) de contribuer à la réforme sociale, ainsi que le besoin d'une surveillance continue et de cueillette de données;

- la création d'un système de gestion d'information.

Les objectifs précis du programme portent sur les aspects expérimentaux de projets financés dans le cadre du programme d'IS et sont classés en trois catégories générales :

Objectifs de prestation de services

- Réduire les coûts des services de soutien offerts par les gouvernements en éliminant le dédoublement et en augmentant la participation des secteurs privé et bénévole.

- Augmenter l'accès aux services et la faculté d'adaptation de ceux-ci au moyen de partenariats entre les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités, les communautés et les entreprises.

- Mettre à l'essai des systèmes novateurs de prestation de services.

- Fournir aux participants des services de programmation et de soutien pour les rendre davantage aptes à l'emploi, pour leur permettre d'obtenir et de conserver un emploi afin d'augmenter leurs revenus et d'exprimer une satisfaction accrue à l'égard des niveaux de services.

- Sensibiliser la communauté à son obligation de venir en aide aux parents uniques, prestataires de l'EAR.

Objectifs d'emploi

- Réduire les coûts de l'EAR en augmentant les activités d'emploi des participants et leur capacité de générer un revenu.

- Accroître la durée des liens des participants au projet avec le marché du travail.

- Satisfaire les besoins des employeurs relativement aux employés aptes au travail.

Objectifs associés à la réforme de la sécurité sociale

- Améliorer les perspectives à long terme des prestataires de l'EAR en brisant le cycle de la pauvreté.

- Dégager les éléments d'une réforme de la sécurité sociale.

L'entente Canada-Manitoba définit les participants au projet comme étant des parents uniques, bénéficiaires de l'EAR. Les caractéristiques spécifiques de SPEM!, désignées comme étant des outils d'appui à l'autonomie, comprennent les évaluations d'employabilité et les plans d'autonomie pour les participants, les services de garde, les options de formation et les liens avec les organismes bénévoles et le secteur privé.

1.2.3 Entente entre le Manitoba et Se prendre en main! inc.

Aux termes de cette entente, SPEM! convient d'exécuter les projets décrits dans l'entente Canada-Manitoba et ses annexes.

En résumé, le fondement législatif du programme SPEM! est détaillé et complet. De plus, les objectifs du programme et des activités concordent entièrement avec les IS.

1.3 But de l'évaluation formative

Le rapport de l'évaluation formative s'attache à décrire la mesure dans laquelle les objectifs énoncés de l'initiative se reflètent dans la conception et la mise en œuvre du projet et évalue le caractère approprié des systèmes d'information quant aux questions de la deuxième phase. L'évaluation formative recueille également de l'information sur :

- la dimension et les caractéristiques de la population cible;

- le type de clients recrutés dans le programme SPEM!;

- les premières mesures d'acheminement de la clientèle dans le système;

- les perceptions du personnel des organismes parallèles, du personnel gouvernemental et des clients sur la façon dont le programme fonctionne.

Les conclusions de l'évaluation formative fournissent des renseignements sur la mesure dans laquelle la mise en œuvre du projet réussit à atteindre les buts et les objectifs énoncés. On y propose également des façons de modifier la conception du projet par la gestion de projets afin d'améliorer les chances d'atteindre les objectifs originaux.

1.4 Objectifs de l'évaluation formative

L'évaluation formative vise cinq objectifs.

- Fournir un contexte pour le programme en relation avec d'autres initiatives de sécurité sociale et de marché du travail au Manitoba. Examiner la justification et la pertinence des objectifs du programme.

- Révéler la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre de SPEM! reflètent les objectifs du programme ainsi que les IS en général. Mentionnons plus précisément la méthode du guichet unique, les partenariats avec le secteur privé et la sensibilisation de la communauté.

- Présenter les activités du programme à jour, plus particulièrement en ce qui a trait au flux des clients provenant des organismes parallèles et des organisations communautaires. Examiner l'utilisation des stratégies conjointes et le niveau de service à la clientèle.

- Dégager les modifications qui amélioreraient les probabilités que le programme atteigne ses objectifs. Évaluer la satisfaction de la clientèle en fonction des données qualitatives émanant d'un groupe cible.

- Établir la situation des systèmes d'information du SPEM! (Base de données des clients, fichier des interventions, dossiers des contractuels) et le caractère suffisant des données pour l'évaluation sommative.

1.5 Structure du rapport

Le présent rapport comporte six sections.

- La section 2 examine la méthode utilisée dans l'évaluation formative. Nous examinons également le cadre de travail et les principales questions pour la recherche de la phase 1.

- La section 3 offre un bref profil du programme pour montrer comment fonctionne SPEM! dans le contexte des IS. Dans cette section, nous présentons également un modèle logique qui illustre de quelle façon les planificateurs de programme ont conceptualisé SPEM! et comment le programme fonctionne réellement. À l'instar des autres programmes novateurs, il existe des divergences entre la conception initiale et les processus actuels. Dans cette section, nous examinons les statistiques opérationnelles pour donner au lecteur une impression de l'activité du programme.

- La section 4 aborde la question clé de la prestation du programme. Les évaluations formatives s'attachent à relever ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

- La section 5 aborde les questions complexes de la gestion de l'information du programme. Les résultats de la planification et de la surveillance du service à l'égard des clients sont particulièrement importants.

- La section 6 résume les forces et les faiblesses du programme et recommande des modifications.

Plusieurs annexes fournissent des données détaillées à l'appui des conclusions et des recommandations.

2. *Méthode de l'évaluation formative*

Le rapport d'évaluation repose sur le cadre d'évaluation élaboré par le Comité directeur conjoint de l'évaluation. Le cadre de travail détermine les politiques-clés et les questions de gestion nécessaires pour établir l'efficacité du programme et l'orientation future. Chaque point est abordé en détail au moyen de questions précises axées sur les résultats et recommandations.

2.1 Principales questions d'évaluation

Le tableau 2 présente les questions clés de la phase 1 extraites du cadre d'évaluation.

TABLEAU 2
Questions d'évaluation

Justification et pertinence
1. Quel est le fondement législatif de SPEM! en ce qui a trait aux deux paliers de gouvernement?
2. SPEM! a-t-il satisfait aux critères établis dans le cadre des IS :
— innovations/potentiel d'expérimentation?
— pertinence par rapport aux objectifs des IS?
— capacité en matière d'évaluation/d'information pour la réforme sociale, etc.?
3. Combien de membres du groupe cible auront vraisemblablement besoin de SPEM!?
4. Dans quelle mesure SPEM! atteint-il le groupe cible visé? Les participants représentent-ils le groupe cible? Sinon, quelles raisons justifient les divergences?
5. Les services/interventions fournis sont-ils adaptés et conformes aux besoins des participants?
6. Quel sont les services semblables fournis par d'autres programmes existants?
7. Quelles sont les lacunes comblées par SPEM! au niveau de la gamme des services/programmes actuels?

TABLEAU 2 (suite) Questions d'évaluation
Conception et prestation
1. Quelles sont les caractéristiques de conception et de prestation du programme (c.-à-d. les composantes, les activités et les relations entre les éléments et les activités)?
2. Quelles sont les forces et les faiblesses de la conception du programme?
3. Quelles sont les forces et faiblesses de la structure organisationnelle du projet pilote? Les rôles et responsabilités des divers partenaires et fournisseurs de services (agents d'exécution, comité de gestion, membres du conseil d'administration, membres du personnel, bénévoles) sont-ils clairement énoncés?
4. De quelle façon les plans individuels sont-ils élaborés avec les participants et comment ces plans satisfont-ils à leurs besoins?
5. SPEM! fournit-il des ressources suffisantes et appropriées (humaines, financières, physiques) aux participants, aux fournisseurs de services et aux employeurs?
6. Dans quelle mesure les participants ont-ils abandonné le programme avant la date d'achèvement prévue? Quelles étaient les principales raison de l'abandon?
7. Dans quelle mesure la communauté participe-t-elle à la prestation et à l'exécution des services? Quels liens ont été créés, comment ont-ils été créés et avec quel succès? — secteur bénévole — fournisseurs de services — employeurs
8. (a) Quels mécanismes de suivi/surveillance ont été mis en place pour recueillir des renseignements au sujet des participants et des interventions? — Permettent-ils de mesurer les répercussions du projet? (b) Des groupes témoins ont-ils été constitués? Quels critères ont été utilisés?
9. Existe-t-il des contraintes opérationnelles, législatives, réglementaires qui entravent la capacité du projet (ou des parents uniques) à atteindre ces objectifs? Les caractéristiques conceptuelles du projet (c.-à-d. les lignes directrices opérationnelles qui définissent les critères d'admissibilité, les limites du financement, etc.) concordent-elles avec les objectifs du projet énoncés?

2.2 Sources de données pour l'évaluation formative

2.2.1 Contexte du programme — examen de la documentation

Les principaux documents ayant servi à l'évaluation formative comprennent :

- les procès-verbaux du conseil d'administration;
- les ententes et les lois;
- le plan d'affaires de SPEM!;
- les données d'EAR telles que le bulletin hebdomadaire des occasions de formation;
- les statistiques et les contrats relatifs aux fournisseurs de services.

2.2.2 Statistiques sommaires

La base de données de SPEM! fournit actuellement un tableau complet de certaines dimensions précises des activités du programme. D'autres aspects de la base de données nécessitent encore une mise au point, plus particulièrement les données sur les résultats des clients qui ont utilisé SPEM! ou qui ont été aiguillés vers des fournisseurs de services. La section 5 fait état de ces conditions.

La section 3 fournit certains indicateurs d'activité du programme tirés de la base de données SPEM!

2.2.3 Entrevues avec les personnes-ressources

Les entrevues avec les personnes-ressources ont constitué les principales sources de données de l'évaluation formative. Dans le cadre de l'évaluation de la phase 2, un plus grand nombre de personnes-ressources seront interrogées, et toutes celles qui ont été contactées dans la phase 1 seront interrogées de nouveau.

Les entrevues de la phase 1 ont porté sur des thèmes spécifiques directement liés au cadre d'évaluation, notamment :

- les caractéristiques spécifiques de SPEM! qui le distinguent des autres interventions du marché du travail;
- les façons spéciales par lesquelles SPEM! améliore le service à la clientèle cible;
- les forces et les faiblesses relatives à SPEM!;
- les avantages et inconvénients des diverses caractéristiques du programme (répartition, partenariat avec la communauté, services de garde, etc.);
- les suggestions de changement.

Les personnes-ressources sont réparties en quatre principaux groupes :

- *Membres du conseil d'administration et du personnel de SPEM!* (n=25)

  Les membres du conseil d'administration, les cadres supérieurs, les facilitateurs en emploi et les autres membres du personnel constituent tous des sources essentielles d'information pour la phase 1.

- *Gouvernement* (n=6)

  Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont particulièrement importants dans l'évaluation de la phase 1. Puisque SPEM! compte parmi les nombreuses possibilités de programmes, il est essentiel que nous comprenions les divers programmes provinciaux et fédéraux susceptibles d'être utilisés par ce groupe cible.

- *Employeur privé* (n=0)[1]

  Les employeurs privés sont un élément clé de SPEM! et n'ont été inclus dans le programme que récemment. Les contacts avec les entreprises privées ont été entrepris tardivement et seulement quelques liens ont été créés. Il serait prématuré de discuter du programme SPEM! avec les employeurs privés qui ont été contactés par le personnel de SPEM! La phase 2 mettra l'accent sur ces entrevues puisque l'établissement d'un partenariat avec la communauté des affaires constitue un objectif important du programme.

- *Fournisseurs de services* (n=12)

  À l'instar de nombreux programmes fédéraux et provinciaux, SPEM! mise sur des entreprises externes pour dispenser la formation. Les données de ces entrepreneurs constituent une source importante d'information pour l'évaluation formative. La réussite de la formation est indispensable au succès de SPEM!

  L'annexe A (volume 2) présente un résumé des entrevues que nous avons menées dans le cadre de l'évaluation formative. Les questions posées aux répondants portent directement sur le cadre d'évaluation présenté dans la demande de propositions. Nous avons organisé les renseignements fournis par les répondants dans une structure semblable à celle du cadre de travail.

2.2.4 Groupes de discussion

Les groupes de discussion et les sondages écrits (appuyés d'un suivi téléphonique) constituent la meilleure méthode de collecte d'information auprès des participants au programme à ce stade-ci de l'évaluation.

---

1 En dépit des contacts de SPEM! avec les employeurs privés, et du fait qu'un représentant des entreprises ait siégé au conseil d'administration pendant plusieurs mois, un effort concerté n'a débuté que récemment pour créer des liens plus étroits avec le secteur des affaires. Nous procéderons à des entrevues plus approfondies avec les employeurs privés associés à SPEM! au cours de la phase 2.

TABLEAU 3 Groupes de discussion — Phase 1	
Groupes de discussion prévus à l'origine — 12 groupes	**Groupes cibles actuels (Autochtones/Non-Autochtones)**
Niveaux 1, 2, 3 (hommes)	Niveau 1 hommes
Niveaux 1, 2, 3 (femmes)	Niveaux 1 et 2 hommes
Niveaux 1, 2, 3 (femmes autochtones)	Niveau 1 femmes
Niveaux 1, 2, 3 (hommes autochtones)	Niveau 1 femmes
	Niveau 1 femmes et Autochtones
	Niveau 1 femmes
	Niveau 2 femmes
	Niveau 2 femmes et Autochtones
	Niveau 2 femmes
	Niveau 3 femmes et Autochtones
	Niveau 3 femmes
	Cercle urbain (niveau 1 femmes, Autochtones)

Il a fallu dévier de la méthode des groupes de discussion prévue en raison de contraintes d'échantillonnage. Étant donné que presque 50 p. 100 des clients de la base de données SPEM! sont inactifs (inscrits mais non actifs dans un programme, ou qui ont terminé un programme de formation), il n'a pas été possible de former les groupes de discussion originalement prévus. Cela est particulièrement vrai dans le cas des hommes autochtones qui ne constituent pas un groupe important de la clientèle de SPEM! L'annexe B explique en détail la méthode utilisée et les résultats des groupes.

2.2.5 Résumé de la collecte de données de la phase 1

L'évaluation formative de SPEM! repose sur des renseignements fournis par la documentation du programme, les données administratives, les entrevues des personnes-ressources et les groupes de discussion.

2.3 Lien entre l'évaluation formative et le cadre de travail

La phase 1 aborde les questions de pertinence/justification et de conception/prestation soulevées dans le cadre de travail. L'analyse est descriptive, conçue de façon à dégager les secteurs d'amélioration et à préparer l'évaluation sommative (phase 2). Dans la phase 1, les échantillons sont de petite taille et n'ont pas été formés au moyen d'un protocole d'échantillonnage aléatoire. Par conséquent, il serait prématuré de tirer des conclusions au sujet des résultats du programme.

3. *Profil du programme*

3.1 Contexte économique et stratégique de SPEM!

Deux événements importants sont survenus simultanément lors de la création de SPEM!

- La reprise économique a créé de nombreuses occasions d'emploi au Manitoba. La reprise économique de la province a été plus rapide que la reprise nationale moyenne, et la plupart des prévisions économiques prédisent une croissance continue. Une croissance accrue de l'emploi signifie que les occasions d'emploi devraient s'étendre à l'échelle de l'économie. Les prestataires de l'EAR, récemment inscrits sur la liste des assistés et qui n'ont que peu d'obstacles à la réembauche, ont plus de chance de redevenir autonome qu'il y a quelques années.

- L'initiative du Manitoba *Making Welfare Work* comprend une gamme de programmes de formation et de programmes relatifs au marché du travail offerts par la province, les municipalités et le secteur privé. Ces programmes comprennent des évaluations de l'employabilité effectuées par le ministère des Services à la famille afin de déterminer quelles sont les personnes susceptibles d'embauche. EFP offre une formation aux personnes qui ne sont pas aptes à l'emploi et un placement aux personnes prêtes à occuper un emploi pour accélérer leur retour sur le marché du travail.

  Le fait que toute personne qui présente une demande d'EAR soit assujettie à un certain nombre de conditions constitue un des éléments clés de l'initiative *Making Welfare Work*.

  — Tout d'abord, tous les demandeurs d'EAR doivent assister à une séance d'orientation préalable. Cette orientation définit les attentes du gouvernement à l'égard de tous les prestataires d'EAR.

  — Un objectif de travail est assigné à :

    - tous les demandeurs d'EAR qui sont des parents uniques et dont le plus jeune enfant est âgé de 6 ans ou plus, ou qui ont terminé un programme de formation;

    - tous les couples sans enfants, toutes les personnes célibataires et toutes les familles biparentales avec enfant.

  — Des exemptions relatives aux objectifs de travail sont accordées pour des questions de santé ou pour d'autres motifs (p. ex., violence familiale).

  — Le défaut de respecter ces conditions peut entraîner des sanctions.

Il existe d'autres programmes et initiatives de formation parallèles à SPEM! Par exemple, le programme *Employment Connections* aide les prestataires de l'EAR (pas seulement les

parents uniques) à trouver un emploi. Divers organismes à but non lucratif offrent des équivalences d'études secondaires, des cours en informatique, des cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, de recherche d'emploi et d'autres cours associés à un meilleur accès au marché du travail.

Bref, SPEM! a été lancé dans un environnement économique en voie d'amélioration. Les modifications sur le plan des politiques ont augmenté le désir de certains prestataires de l'EAR de trouver un emploi. Même si SPEM! n'est pas le seul mécanisme de formation offert au Manitoba, les ententes qui ont créé ce programme le considèrent comme étant un portefeuille remarquable et global de mesures d'employabilité orientées vers les parents uniques, prestataires de l'EAR.

3.2 Se prendre en main! et les initiatives stratégiques

Le gouvernement du Canada a conclu des ententes avec les provinces et les territoires afin de financer diverses IS. Ces IS sont conçues afin de mettre à l'essai de nouvelles façons d'aborder les obstacles à l'emploi qui soient compatibles avec la réforme de la sécurité sociale au Canada. L'ultime objectif des IS consiste à réduire la dépendance à l'égard de l'EAR en augmentant la participation au marché du travail.

Le programme SPEM! est entièrement compatible avec les autres IS en ce sens qu'il est orienté vers la clientèle, est novateur et fait appel à la communauté. De plus, à l'instar de toutes les autres IS, l'évaluation constitue une exigence pour SPEM!

Les objectifs particuliers de SPEM! sont les suivants :

- aider les parents uniques à atteindre une autonomie financière par la participation au marché du travail, permettant ainsi à leurs enfants d'échapper au cycle de la pauvreté et de la dépendance sociale;

- offrir un soutien plus efficace, aux parents uniques participants, et à long terme, recourir à une utilisation réduite des fonds publics;

- augmenter la participation de la communauté dans la prestation des services et la création d'emplois;

- évaluer les modèles de prestation de projets pour permettre au Canada et au Manitoba d'envisager de nouvelles orientations pour les politiques et les programmes.

3.2.1 Particularités techniques de SPEM!

SPEM! est un programme de 26 millions de dollars axé sur les parents uniques, prestataires de l'EAR. Il fonctionne comme une société à but non lucratif dotée d'un conseil d'administration et, par conséquent, il peut réagir rapidement aux occasions sans devoir attendre l'approbation ministérielle.

SPEM! peut fournir un soutien supplémentaire aux clients pendant leur participation au programme. Ces derniers peuvent recevoir une aide financière pour les frais de garde et de transport ainsi qu'une petite allocation journalière en plus de leurs prestations d'EAR. Un facilitateur en emploi est assigné à chaque client afin de l'aider à élaborer un plan de carrière et à obtenir une formation préalable à l'emploi, un perfectionnement professionnel et un placement.

Le programme est conçu de façon à ce que les services soient fournis directement dans l'établissement de SPEM! ou par l'intermédiaire de partenariats avec le secteur privé et des organismes à but non lucratif (et le gouvernement). Ces organismes, appelés « fournisseurs de services », offrent un éventail de mesures de formation. L'objectif consiste à faire preuve de souplesse et à suivre les clients pendant de plus longues périodes. SPEM! offre des cours de croissance personnelle, un programme de bénévolat qui recrute ses propres clients à titre de bénévoles et une formation de style à la carte.

Au moment de l'examen du dossier (octobre 1997), SPEM! avait octroyé plus de 160 contrats de services totalisant plus de 7,3 millions de dollars pour 559 diplômés et 1 945 clients en formation. Parmi les fournisseurs de services, on compte des établissements d'enseignement postsecondaire, comme le Red River Community College, des organismes à but non lucratif, comme le YMYWCA, et des écoles de formation professionnelle privées.

SPEM! s'efforce de s'adapter à sa clientèle en offrant des services en soirée ainsi qu'un guichet unique doté d'un bureau d'emploi et d'EAR où les clients peuvent recevoir leurs chèques. Un service de garde bien aménagée est disponible pour une utilisation à court terme, et le personnel aide les clients à trouver un service de garde permanent. SPEM! possède également un laboratoire informatique ainsi qu'une garde-robe haut de gamme qui permet aux clients à la recherche d'emploi de se vêtir gratuitement.

Les partenariats avec la communauté constituent une caractéristique importante de SPEM! La communauté au sens large englobe les entreprises, les services sociaux, les établissements d'enseignement et le secteur à but non lucratif. Les partenariats jouent un rôle très semblable à celui qui est joué dans les programmes financés en vertu de la Job Training Partnership Act aux États-Unis. Bon nombre des programmes américains financés en vertu de la JTPA font appel à des sociétés de Fortune 500 qui s'engagent à former un grand nombre de prestataires de l'aide sociale.

3.3 Le succès de SPEM! repose sur la participation au marché du travail

Winnipeg compte environ 7 000 familles monoparentales prestataires de l'EAR mensuelle, ce qui représente des coûts importants pour les finances de l'État. Mis à part les paiements directs que ces familles reçoivent, celles-ci ne contribuent guère à l'économie ou aux recettes fiscales. De plus, de nombreuses familles demeurent dans la pauvreté pendant des périodes prolongées. Souvent, l'EAR devient un phénomène que l'on retrouve d'une génération à l'autre, et les enfants en viennent à accepter trop

facilement les paiements d'aide sociale comme une source de revenu normale ou même souhaitable. C'est ce cadre de pauvreté que des programmes tels que SPEM! cherchent à modifier.

Pendant de nombreuses années, les analystes des politiques sociales ont préconisé l'augmentation de la participation au marché du travail pour briser le cycle de la dépendance à l'égard de l'EAR. Les services sociaux doivent mettre l'accent sur l'importance de l'autosuffisance au moyen de la formation et exiger que les prestataires de l'EAR se cherchent un emploi. De plus, la recherche américaine met en valeur le rôle des partenariats avec les fournisseurs de services de formation des secteurs public et privé, les employeurs et les ressources communautaires à titre d'instruments de succès des initiatives visant à réduire la dépendance envers l'aide sociale.[2]

3.4 SPEM! le contexte du système de prestation de services d'EAR

SPEM! fonctionne dans le contexte du système de prestation d'EAR. Les conseillers d'EAR doivent passer en revue régulièrement les clients de l'EAR. Les conseillers peuvent effectuer une évaluation de l'employabilité et préparer un plan personnel pour l'emploi. Ces évaluations ne sont pas effectuées pour tous les clients de l'EAR, mais seulement pour ceux chez qui l'on perçoit le besoin d'un tel plan. Compte tenu des caractéristiques du client (p. ex., responsabilités parentales), le conseiller d'EAR peut imposer un objectif de travail. Certains clients pourront à ce moment-là faire reporter cette obligation, tandis que d'autres devront entreprendre activement une recherche d'emploi ou seront dirigés vers des activités de formation offertes par SPEM!, vers d'autres programmes provinciaux ou des programmes exécutés par EFP. La figure 1 présente un aperçu du système de prestation des services d'EAR.

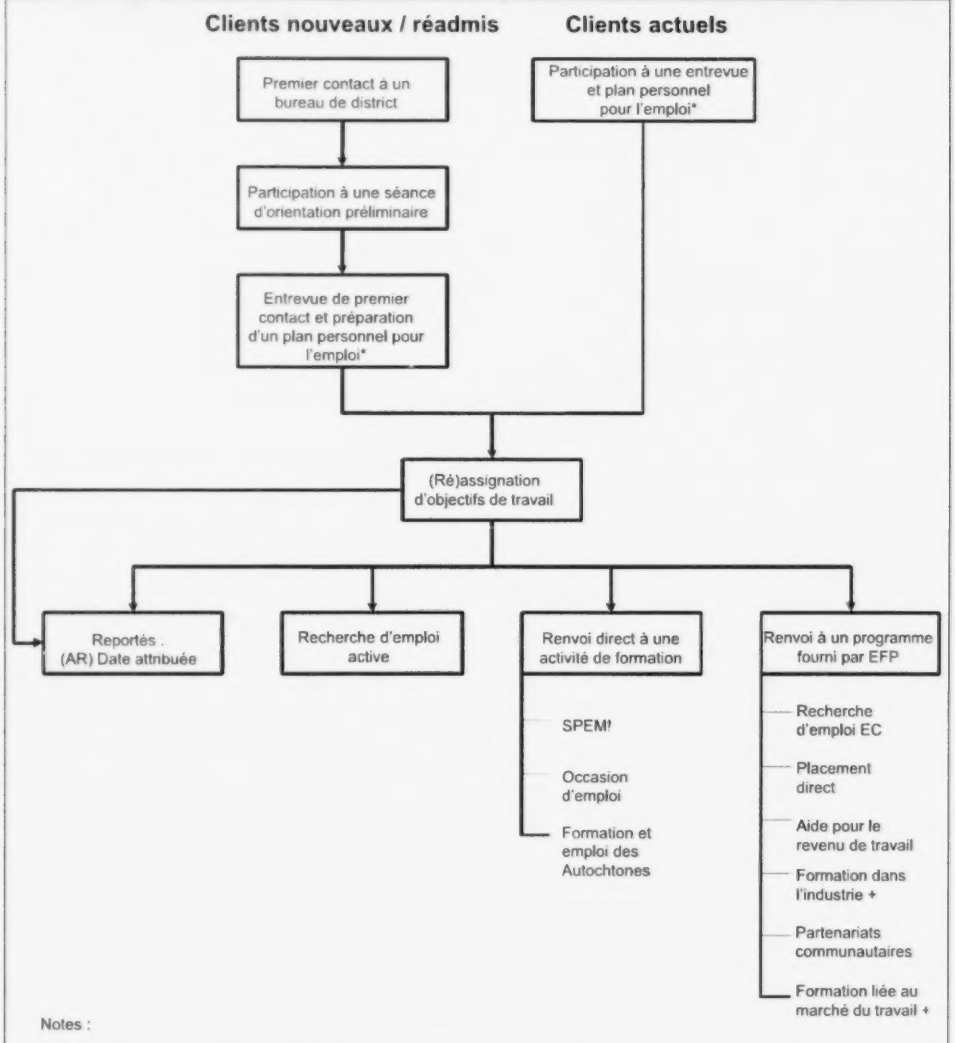
Le modèle logique prévu pour SPEM! est reproduit à la figure 2. Après avoir accepté des clients individuels et des clients renvoyés par les conseillers d'EAR, SPEM! offre un processus d'orientation, d'évaluation et d'inscription. Le concept de l'établissement du « niveau » d'un client au moyen de l'évaluation est d'importance primordiale pour les mesures d'employabilité au Manitoba. Un client de niveau 1 est jugé être apte à l'emploi, sauf en ce qui a trait à certaines compétences très précises telles que la préparation d'un curriculum vitæ, les techniques d'entrevues, etc. Les clients du niveau 2 sont aptes à la formation et suivent habituellement divers cours de formation générale et technique. Les clients du niveau 3 sont considérés comme devant surmonter un certain nombre d'obstacles personnels et contextuels et commencent habituellement par suivre certains programmes d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et de motivation. Les clients du niveau 3 sont dirigés vers d'autres services.

Lorsque l'évaluation d'employabilité est terminée, SPEM! prépare un plan d'autonomie avec le client. Les clients suivent ce plan en ayant recours aux ressources internes (p. ex., formation à la carte) ou en participant à une formation offerte par un fournisseur externe.

---

2 Voir Levitan, Sar. A. et Frank Gallo, *A Second Chance: Training for Jobs*. Kalamazoo, Michigan WE Upjohn Institute (1988).

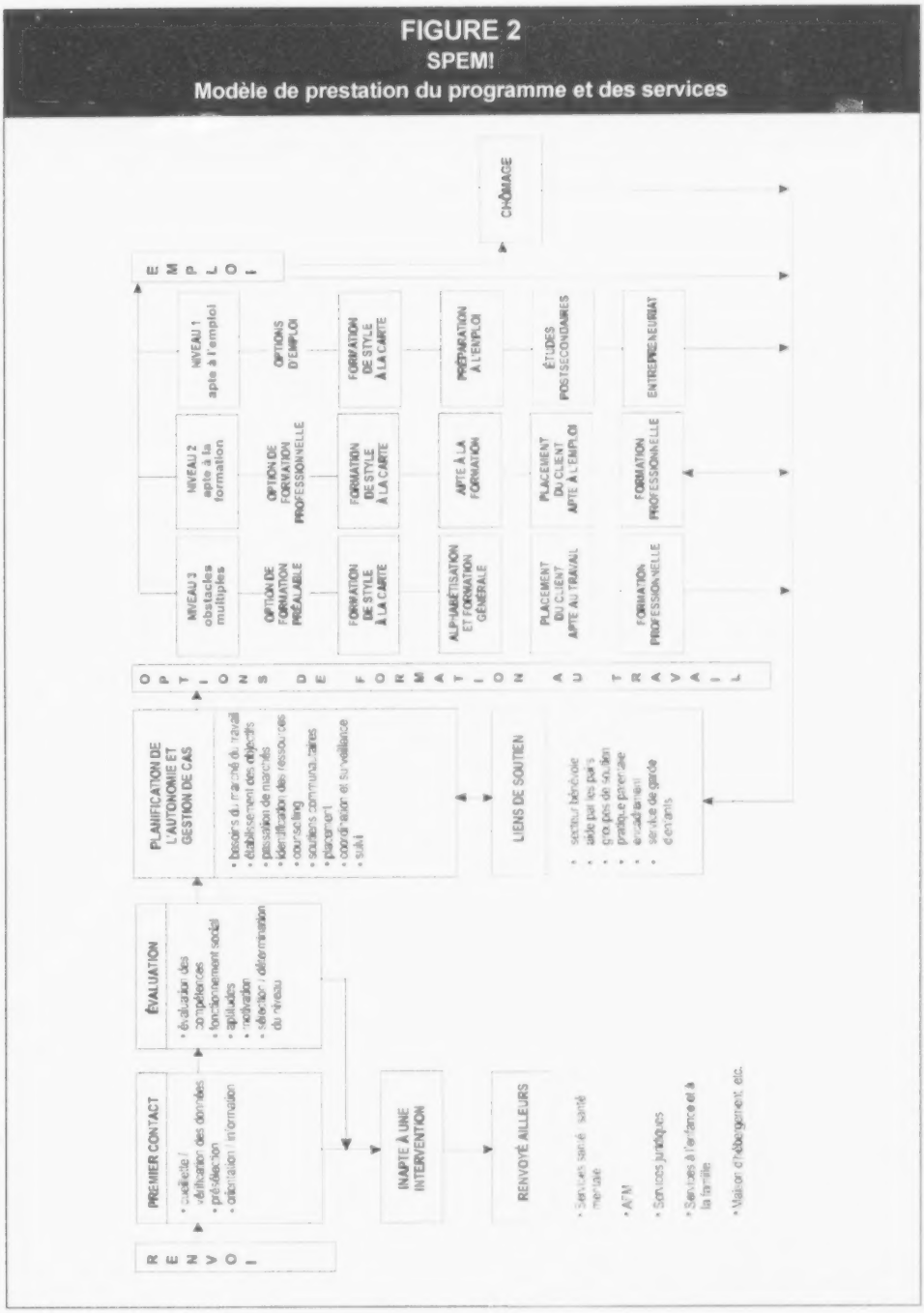
FIGURE 1
Système de prestation de services d'EAR



Notes :

* Peut comprendre une évaluation formelle d'employabilité.
\+ Il s'agit de programmes fournis par EFP vers lesquels les clients peuvent être aiguillés directement par un conseiller d'EAR.

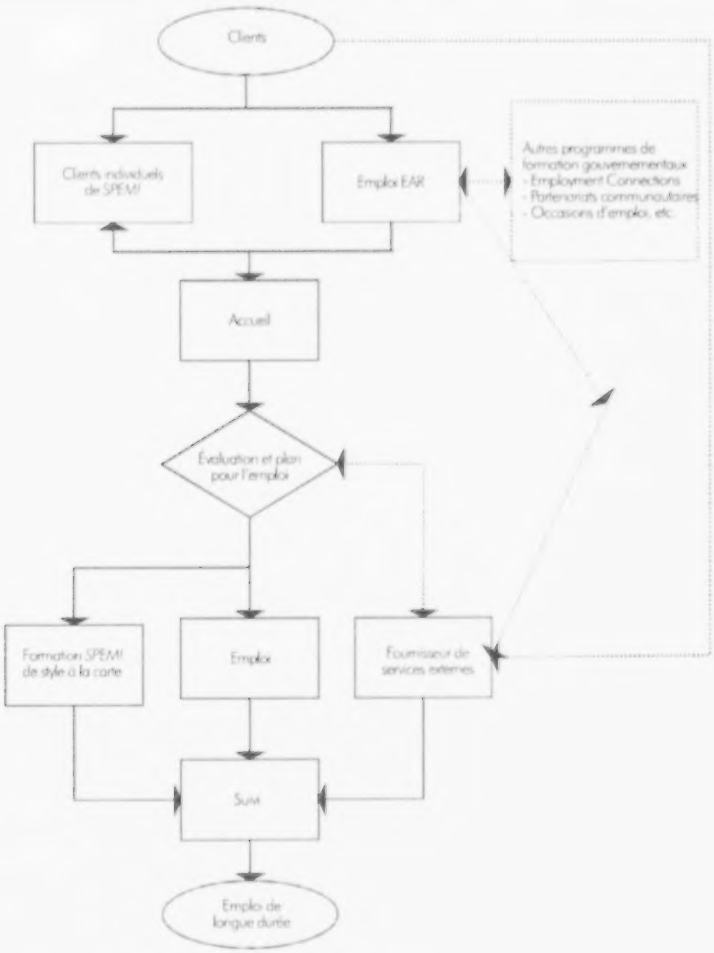
FIGURE 2
SPEM!
Modèle de prestation du programme et des services



3.5 Modèle logique du programme SPEM! actuel

Pour diverses raisons expliquées tout au long de ce rapport, le programme SPEM! a évolué. L'aspect le plus important de cette évolution concerne le fait que le processus de prestation de services décrit dans le modèle logique initial ne reflète plus les activités du programme de manière exacte. La figure 3 renferme un modèle révisé du programme SPEM!

FIGURE 3
Le modèle logique SPEM! (révisé)



Les éléments clés du modèle logique prévu sont conservés : les clients renvoyés à SPEM! passent par l'accueil, l'évaluation, puis sont dirigés vers une intervention axée sur la prestation de services. Toutefois, le modèle révisé présente un système de traitement accéléré (représenté par les lignes pointillées dans la figure 3). Dans le système de traitement accéléré, les clients évitent le processus normal d'accueil du SPEM! et interagissent directement avec les *fournisseurs de services externes*. Il incombe ensuite aux fournisseurs de services de mener à terme le processus d'évaluation et de planification avec ces clients. SPEM! a mis en œuvre le traitement rapide pour surmonter les retards encourus au moment du démarrage et pour traiter l'arriéré des clients qui s'étaient inscrits en vue d'une intervention.

Le conseil d'administration de SPEM!, en consultation avec la province, a élaboré un plan d'affaires qui établit des objectifs quant au nombre de clients à accepter et à placer. Compte tenu des retards subis au départ, le processus de traitement rapide a été utilisé pour accélérer les activités du programme. Même si les fournisseurs de services peuvent évaluer les clients et élaborer pour eux des plans pour l'emploi, ils doivent inscrire le client auprès du programme avant de pouvoir l'accepter et recevoir un paiement de SPEM!

SPEM! est conçu de façon à être axé sur les systèmes de soutien directs, indirects et parallèles nécessaires pour faciliter la transition des parents uniques, prestataires de l'EAR, vers le marché du travail et l'abandon de l'aide sociale.

- Le soutien direct comprend une formation de style à la carte et d'autres ateliers tenus sur place, ainsi que des liens avec les employeurs.

- Le soutien indirect est offert par les fournisseurs de services externes, par l'achat de programmes de formation et la création, au moyen de contrats, de services destinés à une clientèle particulière.

- Le soutien parallèle comprend des services de garde et de soutien à la recherche d'emploi (p. ex., la garde-robe haut de gamme qui fournit des vêtements de travail pour les entrevues) et offre l'utilisation du bureau comme base de recherche d'emploi.

Le succès de SPEM! dépend en grande partie de la qualité de la formation offerte par les fournisseurs de services externes et requiert un niveau élevé de gestion et de contrôle. Cette gestion est constituée de trois fonctions de base :

- recrutement et renvoi des clients à SPEM! À l'origine, des clients étaient aiguillés par les conseillers d'EAR et les organismes de services communautaires ou se présentaient eux-mêmes (clients individuels). Comme il en a été question précédemment, les fournisseurs de formation recrutent de plus en plus les clients de SPEM!

- le diagnostic et l'évaluation constituent deux éléments fondamentaux du modèle SPEM! Les clients sont évalués et classés à un niveau, puis un plan personnalisé de formation/soutien est créé pour maximiser leur chance de trouver un emploi.

- le suivi fournit le processus de contrôle de la qualité qui permet de relever ce qui fonctionne et d'examiner la réussite du cheminement entre renvoi/recrutement/évaluation/planification.

Le processus de traitement rapide représente une dérogation importante par rapport au modèle conceptuel initial de SPEM! Selon une hypothèse de travail du modèle conceptuel, les facilitateurs en emploi devaient travailler étroitement avec les clients dans la phase d'évaluation et de planification après le renvoi de ceux-ci par un conseiller d'EAR. Cette phase devait donner lieu à un plan pour l'emploi conçu à l'intention du client et débouchant sur un emploi de longue durée.

Ce principe est suspendu pour les clients acheminés par le processus de traitement rapide. L'évaluation et la planification pour l'emploi peuvent survenir après que le client a été recruté par un fournisseur de services financé par SPEM! Le fournisseur de services effectue ensuite l'évaluation avec le client, ce qui permet de vérifier si le projet du fournisseur est généralement conforme au plan pour l'emploi du client. Les formules d'évaluation complétées et les plans sont renvoyés à SPEM! afin d'être vérifiés et approuvés par un facilitateur en emploi avant que le client soit autorisé à entreprendre la formation. Les clients interagissent avec le fournisseur de services et, comme nous l'avons découvert, certains ne réalisent jamais qu'ils font affaire avec SPEM!

Dans le modèle à traitement rapide, le désir d'un fournisseur de services de combler toutes les places du programme peut constituer un élément moteur dans le recrutement de clients. L'évaluation des clients par les fournisseurs après le recrutement peut faire perdre au processus d'évaluation son objectivité et sa perspective axée sur le client, et ressembler davantage à une justification après coup de l'adhésion du client à un projet donné. Par conséquent, le processus de traitement rapide donne l'impression (sans nécessairement correspondre à la réalité) que les objectifs du fournisseur de services, tout comme ceux de SPEM! et du client, deviennent un facteur dans l'activité du programme. Cette situation compromet la mise en œuvre et le succès du programme.

SPEM! soutient qu'un moins grand nombre de clients sont maintenant aiguillés par le processus de traitement rapide. Toutefois, il faut prendre en compte les quatre points suivants :

- à moins d'une vérification complète du dossier, il n'existe aucune méthode fiable qui permette d'identifier les clients qui ont fait l'objet d'un traitement accéléré;

- le classement des clients, élément essentiel du processus d'évaluation et de planification d'emploi, est sporadique. À la fin du dernier exercice complet (juin-août 1997), 46 p. 100 de tous les clients inscrits n'avaient pas encore été classés;

- SPEM! précise de plus en plus dans ses contrats avec les fournisseurs de services que ces derniers doivent assumer davantage de responsabilités dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et du suivi des clients. Les personnes (personnel et direction) avec lesquelles nous nous sommes entretenus chez SPEM! considèrent qu'il

s'agit d'un changement souhaitable et croient que c'est la seule façon qui puisse permettre à SPEM! d'atteindre son quota de service. Il importe également de signaler que le niveau de détail et la spécificité des attentes de SPEM! à l'égard de ses fournisseurs de services ont augmenté. La qualité de ces contrats s'est améliorée au cours de la durée du programme;

- l'environnement externe a changé autour de SPEM! Certains répondants ont signalé que SPEM! comptait devenir le porte-étendard de la formation. Il devait constituer un programme majeur de planification d'interventions destinées aux parents uniques, prestataires de l'EAR. Au départ, ce message n'a pas reçu l'assentiment général. De nombreux répondants interrogés nous ont signalé qu'une « rivalité » initiale existait entre SPEM! et les programmes d'EFP, particulièrement avec celui de *Employment Connections*. Cette situation résulte en partie du fait que SPEM! a choisi de préparer son offre de services sans tenir compte des autres programmes de formation du gouvernement provincial. SPEM! et les programmes provinciaux ont récemment corrigé la situation et le niveau de coordination et de collaboration s'améliore.

Les conseillers d'EAR ont le choix entre plusieurs interventions vers lesquelles ils peuvent aiguiller des clients. SPEM! constitue maintenant une des nombreuses interventions offertes par la province pour venir en aide aux prestataires de l'EAR.

3.6 Caractéristiques des clients/pénétration du marché

3.6.1 Quelle est l'ampleur du « marché cible » du programme Se prendre en main!?

Lors de sa conception initiale, SPEM! avait un objectif très précis : de 1995 à 1999, accepter chaque année 900 parents uniques, prestataires de l'EAR; parmi ceux-ci, 500 devraient trouver un emploi. Au cours de sa durée officielle, SPEM! devait former/placer 4 500 parents uniques, prestataires de l'EAR. Il s'agissait d'un « afflux » régulier prévu d'environ 75 clients par mois. Toutefois, les activités du programme remontent en avril 1996. Le retard initial dans le fonctionnement du programme signifie qu'aucune activité ne s'est déroulée pendant les premiers trimestres. Le conseil d'administration a utilisé cette période initiale pour élaborer les politiques et les structures nécessaires pour soutenir l'exécution du programme.

Compte tenu des sources d'information existantes, il est difficile de mesurer la dimension du groupe cible total que SPEM! devait desservir. SPEM! cible les parents uniques, prestataires de l'EAR. Même si le SIGISR peut nous fournir les premières données sur le nombre total mensuel de clients d'EAR, il est beaucoup plus difficile pour le système de répartir ce nombre de cas en groupes cibles spécifiques. Par exemple, la figure 4 fournit une indication générale du « marché » pour les services de SPEM! Les données correspondent à un nombre approximatif de parents uniques à Winnipeg, prestataires de l'EAR, qui pourraient être admissibles à un objectif de travail (et par conséquent à un service de SPEM!). Les données de la figure 4 reposent sur une variable dérivée du

SIGISR représentant le nombre de parents uniques, clients d'EAR pour chaque mois, qui n'ont aucun enfant de moins de 6 ans ou qui ont des enfants de moins de 6 ans mais qui participent actuellement à un programme quelconque de formation. Les responsables de l'EEP ont choisi d'utiliser une variable établie pour identifier l'admissibilité à un objectif de travail parce que le code actuel d'objectif de travail dans le SIGISR n'est pas appliqué de façon uniforme. La figure 5 présente tous les clients d'EAR à Winnipeg qui sont des parents uniques.

FIGURE 4
Clients d'EAR à Winnipeg : admissibles à un objectif de travail, avril 1995 à juin 1997

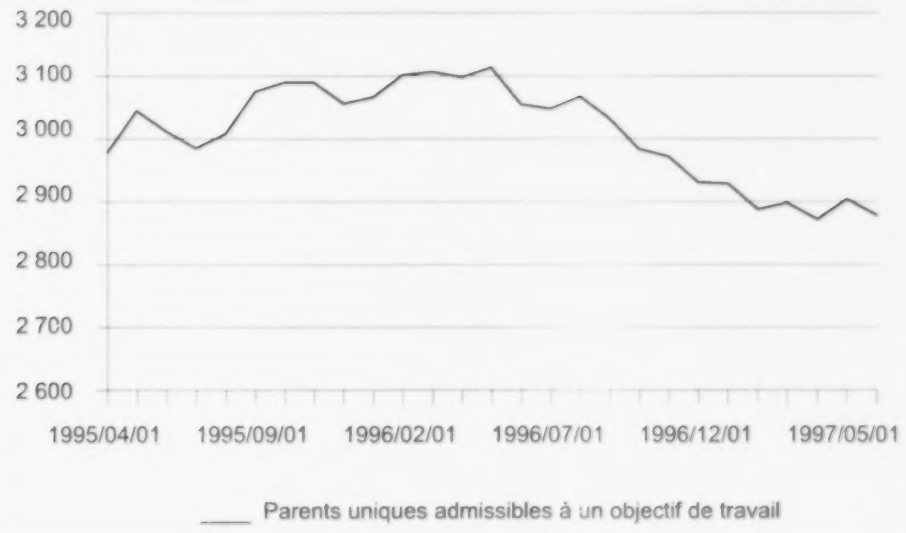
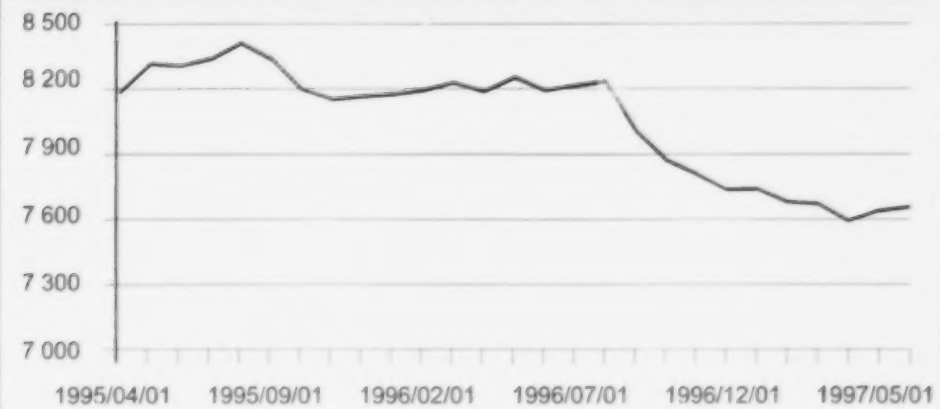


FIGURE 5
Clients d'EAR à Winnipeg : tous les clients, avril 1995 à juin 1997



Le point clé de la figure 5 révèle que le *nombre de clients potentiels pour* SPEM! *dépasse largement le nombre de personnes que le programme prévoyait desservir.* Compte tenu des 7 000 parents uniques, prestataires de l'EAR à tout moment donné, 75 clients par mois *représentent environ 1 p. 100 de tous les cas « admissibles ».*

3.6.2 Profil du programme

Comme nous l'avons mentionné précédemment, SPEM! a commencé à dispenser la majeure partie de son programme en avril 1996.

Le tableau 4 montre les dépenses de SPEM! au cours des deux derniers exercices financiers. *Puisque le programme a débuté en janvier 1996, l'activité a été faible au cours de l'exercice 1996 mais a accéléré considérablement en 1997.* L'activité réelle des services directs à la clientèle a augmenté en 1997-1998, plus de 7 millions de dollars étant engagés à l'égard de contrats avec des fournisseurs de services externes pour recruter, évaluer et former des clients à compter d'octobre 1997.[3]

[3] Ce chiffre représente le montant total versé à des fournisseurs de services contractuels depuis la création du programme, et engagés par le conseil d'administration à la date de notre examen en octobre 1997.

TABLEAU 4
SPEM! — Dépenses

	Fin de l'exercice au 31 mars 1996	Fin de l'exercice financier au 31 mars 1997	Premier trimestre de 1997-1998* (quatre mois)
Administration	95 150 $	211 240 $	92 844 $
Programmes			
Formation à la carte	-	22 134 $	11 392 $
Dépenses directes liées à la clientèle (coûts de la prestation du programme)	141 276 $	652 046 $	295 694 $
Services directs à la clientèle (garde d'enfants, contrats associés au programme)	276 110 $		
Garde d'enfants		220 534 $	105 377 $
Programmes (contrats des fournisseurs de services)		2 194 076 $	1 211 271 $
Autres		253 530 $	205 908 $
Services directs à la clientèle (soins et soutien)	17 610 $	186 173 $	96 723 $
Total	**530 146 $**	**3 739 733 $**	**2 019 209 $**

* Quatre premiers mois de l'exercice 1997-1998, non vérifié.

Le tableau 5 montre l'activité de la première année complète du programme et des quatre premiers mois de l'exercice 1997-1998.

TABLEAU 5
Sommaire de l'activité du programme[a]

	1996/97	1997-1998 (Q1)
Services directs à la clientèle		
Inscription	1 397	205
Orientation	60	12
Programmes approuvés	48	16
Évaluations	830	276
Contacts avec les employeurs	179	
Présentations/activités	302	39
Formation à la carte (clients)	933	694
Formation à la carte (heures)	9 287	S.O.
Soins et soutien		
Enfants en garderie	812	
Enfants à la maternelle	1 958	

La base de données SPEM! présente une ventilation plus détaillée des interventions effectuées au cours des quatre dernières années, comme le montre le tableau 6.

TABLEAU 6 Nombre d'interventions effectuées pour chaque exercice					
Nom de l'intervention	**1994/95**	**1995/96**	**1996/97**	**1997/98***	**Total**
Inscription	7	346	1 599	761	2 713
Évaluation	0	63	877	537	1 477
Préparation à l'emploi/ placement	0	8	149	86	243
Intégration au travail	0	0	132	84	216
Formation professionnelle	0	18	81	108	207
Alphabétisation et formation générale	0	3	68	91	162
Orientation	0	0	46	0	46
Bénévolat	0	1	23	15	39
Croissance personnelle	0	0	13	26	39
Acceptation d'emploi	0	0	0	36	36
Entreprenariat/ emploi autonome	0	0	30	0	30
Achat individuel	0	1	4	15	20
Expérience de travail	0	0	1	9	10
Projets pilotes	0	0	0	10	10
* exercice partiel					

Le tableau 7 présente l'activité de la clientèle pour tous les fournisseurs de services. Notez que cette information repose sur un extrait de la base de données SPEM! de novembre 1997[4] et que seulement une partie des données de 1997-1998 ont été compilées.

[4] Les tableaux 5 et 6 peuvent ne pas correspondre à cause de retards dans l'entrée des données et des rapports.

TABLEAU 7 Nombre d'activités complétées par fournisseur de services pour l'exercice financier					
Fournisseur de services	**1994/95**	**1995/96**	**1996/97**	**1997/98***	**Total**
SO (SPEM!)	7	411	2 561	1 391	4 370
Horizon Management System	0	1	28	45	74
New Directions	0	1	29	32	62
Mike Manning & Associates Ltd.	0	0	53	7	60
IRCOM	0	0	42	17	59
CEDA	0	0	0	37	37
Red River Community College	0	18	0	18	36
South Winnipeg Tech.	0	0	31	3	34
Children's Home of Winnipeg	0	2	29	0	31
SLA Computer Systems	0	0	13	16	29
The Management Exchange	0	0	26	0	26
Urban Circle	0	0	13	12	25
McKnight & Associates	0	0	24	0	24
ABC (Academic & Business Communication Inc.)	0	0	24	0	24
Mid-west Training Association	0	0	0	22	22
Journey's Adult Education	0	0	5	17	22
Beat The Street Learning Centre	0	0	22	0	22
Alicia Rae	0	7	14	0	21
ABC (Academic & Associates Inc.)	0	0	6	5	21
Beat The Street Inc. Learning Centre	0	0	0	19	19
Lifelore Ltd.	0	0	0	19	19
Patal Vocational Prep School	0	0	17	0	17
South Winnipeg Technical Centre	0	0	0	16	16
South Winnipeg Tech	0	0	1	15	16
Anishnaabe Oway-ishi Inc.	0	0	14	0	14
Employment Projects For Women	0	0	7	5	12
Staerk's Organizational Service	0	0	11	1	12
Anokiwin Training Inst.	0	0	0	12	12

TABLEAU 7 (suite) Nombre d'activités complétées par fournisseur de services pour l'exercice financier					
Fournisseur de services	**1994/95**	**1995/96**	**1996/97**	**1997/98***	**Total**
Headstart	0	0	11	0	11
Vision Makers	0	0	10	0	10
SLA	0	0	0	10	10
Social Skills Re-entry	0	0	7	2	9
Osborne Resource Centre	0	0	8	0	8
St. Johns Ambulance	0	0	7	0	7
Rosina's Fascino Magia	0	0	0	6	6
Knowles Centre Inc.	0	0	0	5	5
Original Women's Network	0	0	0	5	5
Manitoba Fashion Institute	0	0	3	2	5
Osborne Village Resource Centre	0	0	0	5	5
St. James Assiniboia School Division	0	0	0	4	4
Seed Winnipeg Inc.	0	0	4	0	4
Red River Community Centre	0	0	0	3	3
The University of Manitoba	0	0	0	3	3
Con-lea Mgmnt. Inc./ Creative Ret.	0	0	0	2	2
S.W.T.C.	0	0	0	2	2
Villa Rosa	0	0	0	2	2
Andrew Street	0	0	1	1	2
Tumak-varis, Sheila	0	0	1	0	1
Anishnaabe Oway- Ishi Inc.	0	0	0	1	1
Programmes externes	0	0	0	1	1
Red River School of Floral	0	0	0	1	1
Pluri-elles	0	0	1	0	1
Pierre Radisson School	0	0	0	1	1
Acc-trac	0	0	0	1	1
Hughes, Pauline	0	0	0	1	1
Aptitudes sociales — programme de réinsertion professionnelle	0	0	0	1	1
* exercice partiel					

3.6.3 Caractéristiques des clients

Même si l'objectif de SPEM! consiste à desservir 900 clients par année, il existe un certain degré d'ambiguïté quant au sens réel de cet objectif. Par exemple, l'objectif exige-t-il que SPEM! place 900 clients *différents* chaque année ou inclut-il les placements multiples pour un même client? Le terme placement désigne-t-il les placements auprès des fournisseurs de services externes ou comprend-il aussi les participants à des programmes internes de SPEM!?

Tout au long de ce rapport, nous avons tenté de maintenir une nette distinction entre les clients (personnes) et les interventions (une interaction programme client). Cette section fournit un bref aperçu des caractéristiques de la clientèle de SPEM! Les tableaux et données qui suivent reposent sur la base de données SPEM! et représentent l'activité du programme à ce jour.[5] Note : couvre les opérations pour 6 mois seulement d'avril à octobre 1997.

TABLEAU 8
Clients visés

Groupe de client	Valeur	Nombre de clients	Description
Parents uniques	Oui	2 695	
	Non	43 *	
Situation du client	Inactif	1 349	Le client a terminé une participation avec SPEM!
	Actif	636	Le client s'est inscrit, a assisté à une séance d'orientation, a été évalué et il participe actuellement à un projet ou à un achat individuel
	En suspens	529	Le client s'est inscrit mais n'a pas participé à une séance d'orientation, n'a pas été évalué, ne satisfait pas encore aux critères d'admission, etc.
	Apte à l'emploi, et à la formation	139	Le client s'est inscrit, a assisté à une séance d'orientation et a été désigné apte à l'emploi et à la formation
	Non admissible	85	Le client s'est inscrit et a assisté à une séance d'orientation, mais il a été jugé inadmissible
Clients admissibles	Total	2 112	Parents uniques qui sont actifs, inactifs ou aptes à l'emploi ou à la formation

* Dans ce groupe, 12 personnes satisfont aux conditions d'admissibilité mais ne sont pas des parents uniques.

5 Ces données reflètent l'activité du programme selon la perspective de la base de données. Comme nous le verrons dans la section 6, la base de données peut ne pas constituer une représentation complète de l'activité du programme.

Actuellement (15 octobre 1997), la base de données SPEM! renferme un total de 2 112 clients inscrits. Ce chiffre exclut ceux qui n'ont pas assisté à une séance d'orientation, n'ont pas été évalués (par SPEM! ou par un fournisseur de services) ou ont été classés comme étant inadmissibles. Compte tenu des divergences dans l'entrée des données, il s'agit probablement d'un dénombrement incomplet.

Toutefois, cette interprétation ne fait pas état de l'activité auprès des clients. De plus, elle exclut expressément certaines personnes qui utilisent des ressources du programme pendant le processus d'accueil, mais qui sont en fin de compte déclarées inadmissibles. Si on considère le nombre de clients avec lesquels SPEM! a pris contact et qu'il a inscrits dans sa base de données, le programme s'approche de son niveau cible de 2 700.

TABLEAU 9
Clients admissibles[1] appartenant à des groupes défavorisés

Groupe défavorisé	Nombre de clients	Pourcentage
Femmes	1 996	94,1 %
Minorités visibles	188	9,0 %
Personnes handicapées	33	1,1 %
Autochtones	844	40,1 %
Indiens inscrits	452	21,0 %
Métis	269	13,0 %
Indiens non inscrits	119	6,0 %
Inuit	4	-

[1] Parents uniques qui sont actifs, inactifs ou aptes à l'emploi ou à la formation

TABLEAU 10
Clients admissibles[1] selon l'âge

Groupe d'âge	Nombre de clients	Pourcentage
< 18	6	0,3 %
18-34	1 243	58,9 %
35-44	603	28,6 %
45-64	140	6,6 %
> 64	4	0,2 %
Inconnu	116	5,5 %
Total	**2 112**	**100 %**

[1] Parents uniques qui sont actifs, inactifs ou aptes à l'emploi ou à la formation

La majorité des clients de SPEM! sont des femmes appartenant au groupe d'âge de 18 à 34 ans; environ 40 p. 100 des clients sont des Autochtones.

Aucun niveau n'a été attribué à un important pourcentage de clients inscrits dans la base de données. Cette situation peut résulter du fait que les facilitateurs en emploi de SPEM! ne dépouillent pas les évaluations, que les fournisseurs de services n'effectuent pas les évaluations ou simplement d'une erreur dans l'entrée des données.

TABLEAU 11
Clients admissibles[1] selon le niveau

Niveau	Nombre de clients	Pourcentage
Aucun niveau attribué	671	31,8 %
1 Apte à l'emploi	654	31,0 %
2 Apte à la formation	536	25,4 %
3 Obstacles multiples	251	11,9 %
Total	**2 112**	**100 %**

[1] Parents uniques qui sont actifs, inactifs ou aptes à l'emploi ou à la formation.

Le tableau 12 montre une corrélation générale entre le niveau et la scolarité. Les clients sont moins susceptibles d'être classés au niveau 3 à mesure qu'augmente le niveau de scolarité. Cette constatation est entièrement cohérente avec le financement des autres programmes.

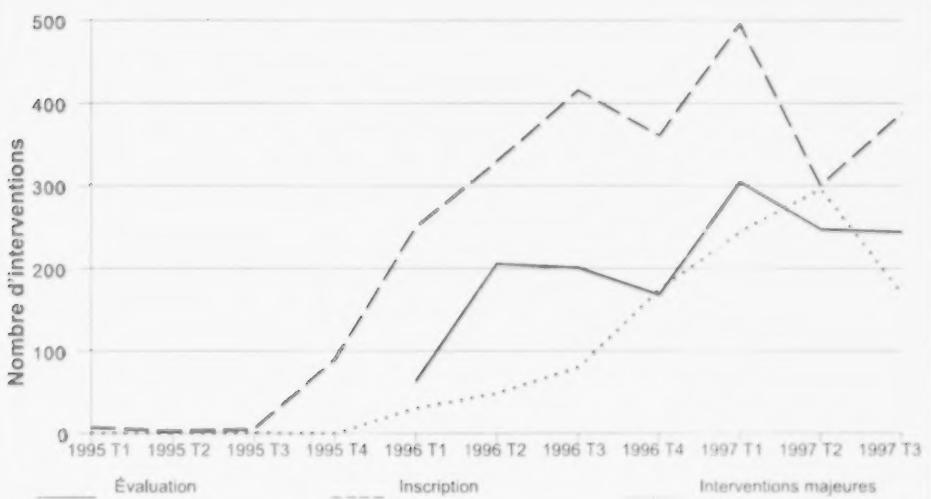
TABLEAU 12
Clients admissibles[1] selon la scolarité et le niveau

Dernière année de scolarité complétée	Nombre de clients	Niveau non attribué	1	2	3
6 à 9	405 *(19,2 %)*	130 *(19,4 %)*	49 *(7,5 %)*	115 *(21,5 %)*	111 *(44,2 %)*
10 ou l'équivalent	466 *(22,1 %)*	161 *(24,0 %)*	108 *(16,5 %)*	131 *(24,4 %)*	66 *(26,3 %)*
11 ou l'équivalent	308 *(14,6 %)*	82 *(12,2 %)*	103 *(15,7 %)*	98 *(18,3 %)*	25 *(10,0 %)*
12 ou l'équivalent	773 *(36,6 %)*	225 *(33,5 %)*	342 *(52,3 %)*	172 *(32,1 %)*	34 *(13,5 %)*
Inconnue	160 *(7,6 %)*	73 *(10,9 %)*	52 *(8 %)*	20 *(3,7 %)*	15 *(6,0 %)*
Total	**2 112** ***(100 %)***	**671** ***(100 %)***	**654** ***(100 %)***	**536** ***(100 %)***	**251** ***(100 %)***

[1] Parents uniques qui sont actifs, inactifs ou aptes à l'emploi ou à la formation

La figure 6 montre une croissance rapide dans l'activité à partir de la deuxième partie de 1995 jusqu'au début de 1997. En 1997, l'activité a semblé ralentir quelque peu. C'est à noter que les inscriptions et les évaluations sont inscrites dans la base de données SPEM! comme étant les interventions les plus fréquentes. Parmi les interventions majeures, la base de données SPEM! renferme plus de 25 interventions distinctes. Les données de SPEM! nécessiteront un traitement important avant que le système puisse générer des renseignements précis sur l'activité du programme.

FIGURE 6
Interventions complétées du programme SPEM! calendrier 1995 — 1997 Q3



On entend par « interventions majeures » l'ensemble de toutes les interventions complétées, à l'exception de l'inscription, de l'évaluation et de l'orientation. La qualité des données importe ici puisque tout ce qui n'appartient pas à la période 1995-1997 T3 est exclu en tant qu'erreur dans l'entrée des données. (Voir la section 5 pour des renseignements plus complets relativement à la qualité des données.)

Le tableau 13 donne un aperçu très général de la réussite du programme. Sous la première colonne, nous notons les inscriptions au programme SPEM! (la date de « départ » de la participation au programme). Chaque rangée présente le nombre de clients qui ont commencé un programme et qui sont demeurés prestataires de l'aide au revenu selon les données du SIGISR. Comme prévu, le nombre de ces derniers diminue avec le temps. Pour lire le tableau, regardez la rangée T4 1995. Dans cette période, SPEM! a enregistré 82 inscriptions. Au T2 de 1997, 54 de ces clients étaient encore prestataires de l'aide au revenu (totalement ou partiellement).

Trois raisons expliquent cette diminution.

- Tout d'abord, un certain nombre de clients bénéficient de l'EAR à titre temporaire et auraient recommencé à travailler de toute façon.

- En deuxième lieu, en conséquence de « Making Welfare Work » et de la reprise économique dans la province, un plus grand nombre de prestataires de l'EAR trouveront un emploi.

- En troisième lieu, les interventions telles que SPEM! permettent aux personnes d'entrer ou de retourner sur le marché du travail.

La question essentielle de l'évaluation de la phase 2 consiste à savoir si SPEM! accélère la diminution du nombre de prestataires de l'EAR plus rapidement que les autres interventions.

TABLEAU 13
Clients de SPEM! qui sont restés prestataires de l'EAR après leur inscription[1]

Date d'inscription	T2 1995	T3 1995	T4 1995	T1 1996	T2 1996	T3 1996	T4 1996	T1 1997	T2 1997
T1 1995	6	6	7	7	7	7	6	5	6
T2 1995	1	1	1	2	1	1	2	2	2
T3 1995		3	4	5	5	5	5	5	5
T4 1995			82	82	80	71	64	55	54
T1 1996				215	220	211	196	185	166
T2 1996					296	294	280	261	242
T3 1996						359	359	340	321
T4 1996							319	311	295
T1 1997								446	433
T2 1997									268

[1] L'extrait du SIGISR qui est disponible ne couvre la période complète que de T2 1995 à T2 1997.
Sources: Base de données SPEM!, extrait du SIGISR

3.7 Satisfaction de la clientèle et souplesse des services; perception des participants des groupes de discussion

L'information pour cette section résulte des groupes de discussions tenus avec des clients. L'évaluation de la phase 2 présente les résultats des enquêtes de suivi auprès d'un vaste échantillon qui examinent en détail les résultats et la satisfaction de la clientèle[6].

Les conclusions des groupes de discussion au sujet de SPEM! sont généralement positives.

- Les participants soutiennent le concept du programme SPEM! À leur avis, le service de garde[7], la subvention salariale et le montant supplémentaire accordé pour le transport constituent des facteurs incitatifs importants à l'égard des programmes de formation.

- Dans l'ensemble, les clients ont reconnu que la formation reçue était valable. Ceux qui ont participé à des programmes techniques ont exprimé plus d'optimisme au sujet de la possibilité de trouver un emploi intéressant que ceux qui ont participé à des programmes de nature plus générale.

- La plupart des clients ont convenu que les cours de croissance personnelle ont pour résultat :

  — l'amélioration des aptitudes sociales, de l'estime de soi et de la confiance en soi;

  — l'amélioration des chances de terminer les cours de formation et de trouver un emploi;

  — certains clients ont reconnu que SPEM! motive les personnes à abandonner l'EAR. D'autres croient que l'expérience de travail est bénéfique et qu'elle améliore leurs chances de trouver un emploi.

Les clients ont soulevé les préoccupations suivantes dans les groupes de discussion.

- De nombreux clients ont affirmé que la qualité de la formation dépend des fournisseurs de services particuliers et que certains offrent une formation de meilleure qualité.

- Plusieurs répondants ont signalé qu'il existe un nombre insuffisant de facilitateurs en emploi. Cette situation peut mener à un service insatisfaisant, plus particulièrement dans le cas des suivis.

---

6 La première enquête de suivi de la phase 2 est prévue pour janvier 1998.

7 Les clients de SPEM! n'ont pas à verser les frais de garde minimums de 1,40 $ par jour que les prestataires de l'EAR doivent payer lorsqu'ils participent à d'autres interventions d'amélioration de l'employabilité. Cette subvention est très appréciée de la part des clients de SPEM!.

- Certains clients pensent qu'il est difficile d'avoir accès à des programmes qui satisfont à leurs besoins. Plusieurs ont exprimé de la frustration à l'égard du fait d'être placés dans des programmes pour lesquels ils n'éprouvaient que peu d'intérêt, tandis que d'autres ont fait remarquer que la présence de participants non motivés nuisait à la qualité de l'expérience des autres.

- Un petit nombre de participants jugent que le processus d'évaluation est déficient. Selon ces répondants, les évaluations ne sont pas effectuées avant le renvoi aux fournisseurs de services, ou alors ce sont les formateurs qui s'occupent des évaluations.

- Certains participants ont fait indirectement état du processus d'inscription. Étant donné que l'inscription peut être effectuée chez les fournisseurs de services, certains clients nominalement inscrits auprès du SPEM! ne sont pas au courant de son programme ou de ses services.

- En dernier lieu, quelques répondants ont affirmé que la formation de style à la carte ne répond pas aux besoins de tous les clients.

En dépit de ces préoccupations, les participants aux groupes de discussion soutiennent le programme et sont d'avis qu'il contribue de façon valable à leurs chances d'obtenir un emploi et de se libérer de l'EAR.[8]

Les résultats des groupes de discussion sont indicatifs et non concluants. Ils révèlent une ratification générale du programme SPEM! par les clients cibles. Les préoccupations soulevées par les répondants correspondent à des secteurs dans lesquels les opérations du programme peuvent être modifiées.

---

8 La plupart des participants sont demeurés prestataires d'une aide totale ou partielle.

4. Questions de conception et de prestation

4.1 Soutien à la clientèle et planification

SPEM! ne fonctionne pas de la façon prévue. À l'origine, les conseillers d'EAR devaient aiguiller vers le programme SPEM! les clients qui, à leur avis, bénéficieraient des divers services de soutien à la formation et des services parallèles. Ils le font encore, mais la gamme des choix pour les conseillers d'EAR s'est considérablement élargie. Par exemple, les conseillers d'EAR peuvent aiguiller des clients auxquels un objectif de travail a été assigné :

- vers *Employment Connections* s'ils sont aptes à l'emploi;[9]
- directement vers d'autres fournisseurs de services qui peuvent être ou ne pas être affiliés (financés) à SPEM! (un exemple d'un fournisseur de services non financé par SPEM! est *Opportunities for Employment*);[10]
- vers SPEM! si l'on juge que le client a besoin d'un éventail plus vaste de mesures de soutien.

Le gouvernement provincial attribue régulièrement des contrats à des fournisseurs de formation. Ceci élargit le portefeuille des programmes vers lesquels les conseillers d'EAR peuvent renvoyer leurs clients prestataires de l'EAR.

4.1.1 Le processus d'aiguillage est au coeur du soutien et de la planification de la clientèle

SPEM! mise sur un éventail d'organismes bénévoles et privés pour fournir les soutiens préalables à l'emploi et la formation nécessaires pour exécuter les plans individuels. Les organismes de formation sont financés par SPEM! ainsi que par des contrats provinciaux et des organismes de financement à but non lucratif (tels que des fondations et des organismes offrant des subventions. Il peut s'agir notamment :

- de groupes à but non lucratif établis de longue date comme l'Armée du Salut;
- de formateurs privés spécialisés (comme Productivité Point) qui offrent à SPEM! une programmation en même temps que d'autres cours offerts au grand public;
- des établissements d'enseignement comme le Red River Community College;

---

9 *Employment Connection* existait avant la création de SPEM!

10 Ces fournisseurs de services peuvent offrir des services en vertu d'un contrat conclu avec SPEM! ou la province. D'autres modalités comprennent un achat de services aux termes duquel SPEM! ou la province peut acheter des places dans un programme offert par un établissement d'enseignement postsecondaire ou un autre fournisseur de programmes réguliers de formation ou d'études.

- des consultants indépendants, certains établis depuis longtemps et d'autres plus récemment.

Ces organismes de formation présentent un portefeuille de ressources dont disposent les facilitateurs en emploi de SPEM! et les conseillers d'EAR.

Toutes les deux semaines, les conseillers du ministère des Services à la famille reçoivent un bulletin qui renferme les occasions actuelles de formation et d'expérience de travail. Le tableau 14 est extrait du bulletin du 29 septembre 1997.

TABLEAU 14
Extrait du bulletin d'EAR

Secteur	Organisme	Description	Niveau
Formation professionnelle (Excel)	Osborne Village Resource Centre	12 heures de formation	2
FG	Osborne Village Resource Centre	Préparation pour compléter la FG	2,3
Recherche d'emploi	Employment Connections	Recherche d'emploi active de trois semaines	1
Montage électronique	Employment Connections	22 participants à un cours de 18 semaines offert par Herzing aboutissant à un stage pour acquérir une expérience professionnelle	1,2
Formation informatique avancée	Opportunities for Employment	Formation de 6 à 8 semaines pour les personnes ayant déjà une expérience en informatique et en saisie sur clavier	2
Offres d'emplois	Employment Connections	Divers emplois vacants	1
Hausse du niveau d'alphabétisation	Partenariats communautaires (environ 8 organismes à but non lucratif offrent l'alphabétisation)	Cours de durée variable	2,3
Alphabétisation	Upward Bound	Cours de durée variable	2,3
Initiation au travail	Programme d'aptitude au travail — Armée du Salut et partenariats communautaires	Compétences de base relatives à l'employabilité, comprenant l'alphabétisation, le counselling personnel, le placement dans un poste de débutant	2,3
Initiation au travail	Opportunities for Employment	Préparation générale au travail	2,3
Formation professionnelle (parajuridique)	SPEM! Productivity Point International/ Re-Directions Inc.	Programme de 8 mois	1,2
Formation professionnelle (soins de santé/ soins à domicile)	SPEM! et South Winnipeg Tech Centre	Programme de 26 semaines	1,2

Les clients du niveau 1 sont aptes à l'emploi, les clients du niveau 2 sont aptes à la formation (qui consiste le plus souvent à finir les études secondaires), tandis que les clients du niveau 3 nécessitent une gamme de programmes d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et d'enseignement de base comme l'alphabétisation.

Ce tableau permet de dégager plusieurs observations.

- Bon nombre de groupes offrent les programmes de formation de base comme l'alphabétisation, l'informatique, la recherche d'emploi, etc. À partir de ce « bulletin », il est difficile de discerner quelles sont les différences entre ces programmes et de quelle façon un programme pourrait être profitable pour un client en particulier.[11]

- Trois des 29 secteurs individuels de formation signalés dans le « bulletin » du 29 septembre 1997 ont mentionné SPEM! Un de ces trois secteurs comprend la séance d'orientation régulière de deux heures.

- De nombreux organismes offrent des cours semblables. Nous avons également fait cette constatation en examinant les offres des fournisseurs de formation liés par contrat à SPEM! L'appariement des clients à la formation appropriée constitue une opération ardue, surtout si l'on tient compte de l'information plutôt rudimentaire qui figure dans le « bulletin ». L'information sur l'efficacité relative de ces occasions de formation est plutôt rare et elle commence seulement à être disponible à la suite du travail de suivi effectué par SPEM!

- Certains programmes sont offerts à tous les niveaux, tandis que d'autres sont orientés vers un niveau précis de prestataires de l'EAR. Implicitement, un plan personnel pour l'emploi a été assigné à tous les participants aiguillés vers ces programmes. Selon les entrevues que nous avons menées avec les cadres, tous les participants n'ont peut-être pas fait l'objet d'une évaluation d'employabilité. Plusieurs répondants ont affirmé que les conseillers d'EAR préparent toujours des plans pour l'emploi mais négligent souvent d'effectuer l'évaluation d'employabilité.[12] Encore une fois, l'appariement des clients aux programmes appropriés pourrait être difficile pour la plupart des conseillers d'EAR, étant donné l'information contenue dans le bulletin.

- SPEM! figure en association avec quatre fournisseurs de formation. Dans trois cas (soins de santé, intégration professionnelle, placement), le client est renvoyé à un facilitateur en emploi de SPEM! et à un fournisseur de services. Si le renvoi est fait à un fournisseur de formation, le client doit s'inscrire auprès de SPEM! avant d'entreprendre le cours.

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré que les conseillers d'EAR renvoient les clients directement aux fournisseurs de formation financés par SPEM! Les personnes que nous avons interrogées à SPEM! et aux services à la famille ont confirmé que cela semble se produire assez fréquemment, mais nous avons été incapables de quantifier l'étendue de ce processus. Dans le cas d'un renvoi à un fournisseur de formation financé par SPEM!,

---

11 Les conseillers de SPEM! et d'EFP ont également accès à des résumés de tous les programmes offerts par les fournisseurs de services. EAR prépare actuellement un manuel complet sur l'élaboration de programmes de formation.

12 Il semble que l'évaluation d'employabilité est seulement effectuée lorsque le conseiller en emploi n'est pas en mesure d'assigner un niveau à partir d'un simple examen des antécédents scolaires et professionnels.

l'évaluation d'employabilité est transmise à SPEM! et le client s'inscrit auprès de SPEM! Cette situation est considérée comme un renvoi à SPEM!

Les processus de renvoi sont complexes. Dans un cas, un client peut être informé verbalement de la tenue d'un atelier; dans un autre cas, le conseiller d'EAR peut prendre un rendez-vous au nom d'un client et recevoir ensuite une confirmation de la participation de ce dernier au programme. Dans ce cas, si le rendez-vous est pris directement auprès du fournisseur de formation ou de services, et que le conseiller s'occupe du suivi afin de confirmer la participation du client, la « boucle » du renvoi est complète. Les renvois à EC sont, semble-t-il, confirmés au bureau d'EAR qui effectue le renvoi. On ne sait pas précisément si cela est fait par le personnel de SPEM!

4.1.2 Le processus de classification et d'évaluation de l'employabilité doit être perfectionné

En examinant le tableau 14, on constate que le système de « classification » est primordial pour SPEM! et pour l'ensemble du processus de counselling et d'aide à l'emploi. Le classement correspond à une désignation associée au dossier de tous les clients prestataires de l'EAR. SPEM! et EAR utilisent la même série de questions de base pour établir dans quelle mesure les clients appartiennent à un des trois niveaux figurant au tableau 15.

TABLEAU 15
Niveaux utilisés par EAR et SPEM!

Niveau	Caractéristiques	Intervention typique
1 (apte au travail)	Expérience récente de travail et au moins une des caractéristiques suivantes : — 12e année ou l'équivalent — programme de formation professionnelle terminé récemment —compétences professionnelles requises dans le marché du travail —intéressé par un emploi autonome	placement, formation en cours d'emploi, etc.
2 (apte à la formation)	Apte à entreprendre une formation, aucun obstacle sur le plan de la santé, de la famille ou du comportement, et une des caractéristiques suivantes : — fonctionne au niveau de la 10e année — antécédents de travail ou de formation professionnelle, mais a besoin de recyclage	initiation au travail, formation professionnelle, stages communautaires
3 (obstacles multiples)	Doit posséder au moins une des caractéristiques suivantes : — moins de 9 ans de scolarité — expérience de travail limitée — problèmes de santé, personnels, familiaux qui peuvent être résolus au sein des programmes existants ou par les soutiens communautaires	alphabétisation, formation ALS, programmes communautaires de préparation à la vie active et de développement des habiletés d'adaptation, développement d'habitudes de travail fondamentales.

Le classement est courant dans l'ensemble du système de la santé et des services sociaux. En soins d'urgence, le « triage » consiste à assigner les patients à l'un de trois niveaux en fonction de l'urgence des soins requis. Dans le système des soins à domicile, le classement sert à déterminer l'admissibilité aux soins à domicile et à affecter des ressources aux clients. Dans les soins de longue durée, les clients sont classés dans l'un des quatre (bientôt 9) niveaux qui indiquent leur capacité de prendre soin d'eux-mêmes, le niveau de soins infirmiers requis et le risque de se blesser ou de blesser d'autres personnes. Le processus de classement devient également un mécanisme d'affectation des ressources.

Chacun de ces systèmes de classement est fondé sur des questionnaires semblables à ceux qui sont utilisés par les conseillers d'EAR et les facilitateurs en emploi de SPEM! Le triage effectué en matière de soins d'urgence, de soins à domicile ou de soins de longue durée repose sur une série de questions dont la fiabilité et la validité ont été soigneusement mis à l'essai. Une série de questions de base, utilisées à la fois dans les questionnaires des soins à domicile et des soins de longue durée, renvoient à des activités de vie quotidienne (AVQ). Plusieurs mesures des AVQ existent dans la documentation et d'autres sont établies au moyen d'un processus systématique qui consiste à comparer les résultats et les cotes obtenues dans les questionnaires. Le processus de comparaison des résultats aux niveaux attribués aux clients, est fondamental à l'intégrité du processus de classement. Sans ces essais, les fonctions de classement ne peuvent ni assigner les soins appropriés aux clients ni attribuer les ressources en fonction des besoins.

Le processus de classement utilisé par les conseillers d'EAR et par SPEM! n'est pas appliqué uniformément. Le bulletin hebdomadaire des occasions associe à un même programme de formation des clients classés à deux et parfois à trois niveaux. Cela laisse entendre que le lien entre les niveaux et les programmes de formation n'est pas direct et ne sert pas à apparier les clients et les cours. Un des fournisseurs de services que nous avons interviewé a fait valoir que les niveaux, tels qu'assignés par SPEM! et EAR, ne constituent pas des indicateurs d'employabilité fiables. Selon l'expérience de ce répondant, les clients possédant un niveau de scolarité élevé et une bonne expérience de travail peuvent être confrontés à d'importants obstacles personnels à l'emploi, tandis que la motivation d'un client du niveau 2 peut lui permettre de surmonter ses lacunes sur le plan de l'éducation et de l'expérience de travail.

Le fait que les niveaux ne soient pas inscrits dans les données de SPEM! laisse entendre qu'ils n'ont pas été assignés et qu'ils ne sont pas considérés comme un élément crucial de planification. En dernier lieu, les répondants de SPEM! et du gouvernement provincial ont indiqué que les évaluations n'étaient pas effectuées pour tous les clients. Cela semble indiquer que le « classement » ne constitue pas une partie essentielle de la préparation d'un plan de formation.

Une autre caractéristique importante du processus d'évaluation de l'employabilité voudrait qu'il soit dynamique, et qu'il soit mis à jour à mesure que les clients participent à diverses mesures d'amélioration de l'employabilité. Or, ce n'est pas le cas. Ni SPEM! ni le ministère des Services à la famille ont les systèmes d'information ou les processus qui permettent de surveiller le progrès des clients et de mettre à jour les évaluations

d'employabilité. Toute mise à jour présuppose que les évaluations sont effectuées pour tous les clients. De plus, puisque les évaluations se font encore en grande partie par écrit, la mise à jour constitue une tâche considérable.

Aucune analyse ne semble avoir été faite pour évaluer la fiabilité et la validité de l'évaluation d'employabilité et du processus de classement. Les effectifs d'EAR et de SPEM! remplissent des formulaires très semblables. Cela augmente la probabilité que les évaluations et le classement puissent varier selon les conseillers. La plupart des répondants que nous avons interrogés ont reconnu que c'était possible. De plus, aucune évaluation ne semble avoir été faite sur la capacité des questions de base de prédire si un client réussira un cours de formation. Il ne s'agit pas d'une critique à l'endroit de SPEM!, mais plutôt d'un énoncé au sujet de la fragilité du processus général d'évaluation de l'aptitude au travail des clients prestataires de l'EAR.

Étant donné que les niveaux ne sont pas uniformément assignés aux clients dans la base de données SPEM!, de nombreux clients ne semblent pas avoir été classés, ce qui laisse entendre qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'employabilité formelle. En réalité, les facilitateurs en emploi reconnaissent que, depuis janvier 1997, tous les nouveaux clients de SPEM! ont été évalués.

Les facilitateurs en emploi ont insisté sur le fait que les évaluations d'employabilité ne servent pas à établir les niveaux. Pour la plupart, le « niveau » d'un client est rapidement établi après quelques questions générales sur les antécédents de travail et de scolarité. Ils ont signalé que les évaluations détaillées peuvent servir à relever des obstacles éventuels à la formation et à l'emploi, et à élaborer des programmes. L'utilisation de l'évaluation à cette fin varie probablement entre les conseillers et les facilitateurs.

Les fournisseurs de formation effectuent également des évaluations. Plusieurs ont des évaluations propres à leur programme. Par exemple, le fournisseur McKnight & Associates n'accepte que les clients qui, à son avis, bénéficieront d'une préparation au travail intensive et qui réussiront à trouver un emploi. Les fournisseurs de formation financés par SPEM! doivent transmettre les évaluations des clients au bureau de SPEM! avant d'accepter des clients dans le programme.

Il faut beaucoup de temps pour effectuer une évaluation. Les réponses aux questions ne permettent pas d'établir des niveaux. De plus, chaque facilitateur en emploi de SPEM! doit relever les obstacles à la formation et à l'emploi en se fondant sur des interprétations individuelles. Les conseillers d'EAR doivent également, semble-t-il, remplir des questionnaires d'évaluation de l'employabilité avant de préparer un plan pour l'emploi à l'intention de tous les clients auxquels des objectifs de travail ont été assignés. Au début, SPEM! et EAR procédaient aux évaluations de façon indépendante, alors que maintenant il le font conjointement.

Il serait nécessaire d'établir un questionnaire abrégé d'évaluation de l'employabilité dont on aura attesté la fiabilité (pour contrôler la variation du coefficient d'objectivité) et la validité (capable de prédire les résultats). Cette question déborde le cadre du mandat de la présente évaluation.

4.1.3 Planification de l'autonomie et évaluation

Le cadre de travail qui a créé SPEM! a prévu un cheminement qui commence par l'évaluation et la planification de l'autonomie. Le concept de base est simple. Les compétences et l'aptitude à l'emploi des parents uniques, prestataires de l'EAR provincial doivent être évaluées. En s'appuyant sur cette évaluation, le personnel de SPEM! élabore un plan d'autonomie (communément désigné « plan personnel pour l'emploi ») comprenant : orientation, formation, expérience de travail et mesures de soutien pour aider à trouver un emploi.

Ni SPEM! ni EAR n'ont mis en place l'évaluation et la planification de l'autonomie comme prévu. De nombreux clients, dont le traitement a été « accéléré » ont été évalués par les organismes de formation. En réalité, l'évaluation et le plan d'autonomie sont effectués après que le client a été accepté par un formateur. De fait, SPEM! valide un plan d'autonomie élaboré après que le client a abordé un formateur.

Cette façon de procéder n'est pas conforme aux concepts énoncés dans le PE ou dans l'entente Canada-Manitoba.

Trois motifs expliquent cette dérogation :

- le gouvernement a retardé la désignation des membres du conseil d'administration de SPEM! Un directeur exécutif n'a été embauché que dans le courant de 1995. Ce retard dans la mise en opération du programme a mis davantage de pression sur l'atteinte des objectifs;

- les objectifs initiaux élaborés par le conseil d'administration de SPEM! et acceptés par le comité d'examen du projet ont créé une pression afin de produire des résultats rapidement et de compenser les retards initiaux. Par conséquent, l'objectif relatif à l'intégrité de l'évaluation et du processus de planification, caractéristique centrale du modèle SPEM!, a été relégué au second plan après celui qui consistait à faire entreprendre une formation à un très grand nombre de clients;

- au début, il fallait déplorer une relation de travail médiocre entre SPEM! et les autres éléments du réseau d'EAR, notamment *Employment Connections* et Services à la famille. Bien que d'importants progrès aient été réalisés sur le plan de la collaboration entre SPEM! et les autres programmes provinciaux, l'efficacité et le rendement des renvois des conseillers d'EAR au programme SPEM! ont souffert de la froideur des relations, entravant ainsi la réussite du programme. Cette situation a créé une incitation supplémentaire à accélérer les placements.

Le retard initial, associé à des objectifs de rendement optimistes ont mis de la pression sur le conseil d'administration et la direction de SPEM! afin de produire des résultats. Les traitements accélérés constituait une réponse évidente mais qui bouleverse les principaux éléments novateurs du modèle SPEM! SPEM! a assumé bon nombre des caractéristiques d'un bureau central et d'un bailleur de fonds pour des projets de formation plutôt que de devenir une plaque tournante des services destinés à aider les parents uniques, prestataires de l'EAR.

4.2 Participation communautaire, collaboration, coordination, partenariats, rôles et responsabilités

Le recours à des partenariats pour atteindre ses objectifs constitue l'une des principales caractéristiques de SPEM! SPEM! agit comme facilitateur ou catalyseur d'une réaction générale de la communauté à l'égard du chômage chronique. Des personnes du groupe cible, les parents uniques (des femmes pour la plupart), bénéficiaires d'EAR, font face à des obstacles majeurs à l'emploi, d'abord à cause de leurs responsabilités parentales et ensuite, à cause de leur niveau d'instruction et d'expérience de travail qui est généralement assez faible. Les partenariats au sein de SPEM! et avec les autres IS au Canada sont modelés d'après la *Job Training Partnership Act* des États-Unis. Cette loi repose sur le principe selon lequel la méthode des partenariats, plus particulièrement avec les entreprises, est celle qui réussit le mieux à créer les occasions de formation et d'emploi requis par cette clientèle cible.

Plusieurs partenariats sont cruciaux à la réussite de SPEM! :

- les partenariats avec la communauté, plus particulièrement les entreprises et les divers organismes de services sociaux, bénévoles et sans but lucratif;
- les partenariats avec les ministères provinciaux ainsi qu'avec d'autres programmes d'amélioration de l'employabilité;
- les partenariats entre les gouvernement fédéral et provincial.

4.2.1 Partenariat avec la communauté des affaires à la traîne

Le fait qu'il n'y avait aucun employeur privé dans le cadre de l'évaluation formative montre que SPEM! n'a pas créé ce partenariat. Il en résulte une importante lacune sur le plan des options de programmation pour SPEM!

Récemment, SPEM! a commencé à se pencher sur cette question. Un gestionnaire des relations avec les entreprises a été désigné. De nouvelles initiatives avec Standard Aero et We Care ont été signalées. Dans ce modèle, une entreprise est associée à un fournisseur de formation, comme un collège technique ou une école professionnelle, pour former des travailleurs en vue de combler des postes précis. L'association d'une entreprise et d'un établissement d'enseignement pour mettre au point une formation propre à un milieu de travail illustre la souplesse inhérente du modèle. Les répondants de SPEM! ont fait valoir que le programme possédait la latitude nécessaire pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur manufacturier parce qu'il pouvait prendre des décisions relatives au financement plus rapidement que le gouvernement.

La façon la plus efficace d'augmenter le contact avec l'industrie consiste à désigner au conseil d'administration des représentants stratégiques du monde des affaires. En plus d'ouvrir des voies de communication directes avec l'industrie, une représentation accrue

du monde des affaires au conseil d'administration offrirait à SPEM! d'importantes perspectives et communiquerait à l'organisation des valeurs supplémentaires du secteur privé. Ces perspectives compléteraient l'expérience du service social que de nombreux membres du personnel apportent à l'organisation.

Les désignations au conseil d'administration nécessitent une action ministérielle. La création par le conseil d'administration d'un conseil consultatif des gens d'affaires constituerait un mécanisme plus direct. Un tel conseil offrirait un lien direct avec la communauté des affaires. Dans le but de faciliter la formation d'un tel conseil, les cadres supérieurs de DRHC, EFP et Services à la famille pourraient aider SPEM! à contacter des représentants du monde des affaires. L'établissement de nouveaux liens entre SPEM! et certaines entreprises commerciales pourrait susciter un plus grand intérêt à une telle participation de la part des représentants.

4.2.2 Partenariats étroits avec les organismes communautaires bénévoles et sans but lucratif

Les partenariats avec la communauté constituent un autre aspect important du modèle SPEM! Les organismes communautaires et sans but lucratif permettent de mieux comprendre le groupe de clients et peuvent offrir des programmes qui sont immédiatement applicables aux clients. Il est logique de créer des liens étroits avec des organismes communautaires afin d'augmenter les occasions de formation offertes aux clients de SPEM! Cette relation avec la communauté s'exprime par l'adhésion au conseil d'administration et, plus important encore, par des contrats entre SPEM! et des fournisseurs de services indépendants.

Les fournisseurs de services sont essentiellement les « mandataires » de SPEM! et ils doivent maintenant recruter, évaluer, former de nombreux clients et faire rapport des résultats.[13] Les facilitateurs en emploi et les représentants de la direction nous ont expliqué que SPEM! ne pourrait jamais satisfaire à la demande de formation et de services si les fournisseurs de service ne s'occupaient pas de cet aspect.

Le terme « communauté » a une signification complexe. L'« industrie » de la formation au Manitoba comprend à la fois des entreprises de ressources humaines à but lucratif ainsi que les organismes sans but lucratif qui peuvent avoir ou ne pas avoir une expérience en matière de formation destinée à des prestataires de l'EAR. Bon nombre de ces organismes de formation sont subventionnés depuis longtemps par les gouvernements fédéral et provincial, tandis que d'autres se sont manifestés récemment afin de bénéficier du financement disponible de SPEM! Cette situation ne présente rien de particulièrement problématique ou inhabituel. SPEM! a hérité d'un groupe de fournisseurs de formation bien constitué et très solidaire. *Le fait que le rôle de formation de SPEM! n'ait pas été au point a eu pour conséquence que les entrepreneurs externes sont devenus et demeurent le principal véhicule des résultats positifs sur le marché du travail.*

---

13 La plupart des contrats avec les fournisseurs de services renferment maintenant des directives précisant que l'organisme devra s'occuper du recrutement, de l'évaluation et du suivi.

De nombreux répondants ont manifesté une profonde ambivalence au sujet de la relation entre SPEM! et les fournisseurs de service. D'une part, l'excellence et le professionnalisme de certains formateurs ont été largement reconnus. Ces formateurs, bien connus au sein de SPEM!, EFP et Services à la famille sont considérés comme offrant aux contribuables un excellent rendement.

Les inquiétudes découlent des liens très étroits (réels ou non), entre certains formateurs, le conseil d'administration et le gouvernement. De fait, deux organismes communautaires titulaires d'importants contrats de formation sont représentés au conseil d'administration. D'autres organismes de formation ont la réputation d'entretenir avec le gouvernement d'étroites relations susceptibles de compromettre l'évaluation objective de leur obligation de rendre compte. *Selon un bon nombre de personnes interrogées, l'implication de certains fournisseurs de services dans le processus de prise de décision relatif au financement de SPEM! constitue un grave conflit d'intérêts.*

Chacun a reconnu l'importance des partenariats avec les groupes communautaires. Toutefois, plusieurs personnes ont soulevé des doutes quant à la question de savoir si les décisions prises au sujet du financement ou de son renouvellement respectaient le principe de la pleine concurrence. D'une part, la participation des organismes communautaires à titre de membre du conseil d'administration et de fournisseurs de services donne à SPEM! un meilleur accès à la communauté cible. D'autre part, l'apparence de favoritisme existe lorsque SPEM! accorde des contrats de services à des organismes qui comptent des représentants au conseil d'administration. Il importe de signaler que la majorité des fonds attribués par SPEM! sont destinés à des organismes non représentés à son conseil d'administration.

Une façon de régler ce problème serait d'exclure du conseil d'administration les bénéficiaires d'un financement.[14] Cette solution pourrait affaiblir l'importante information que ces organismes offrent au programme. Une autre méthode consisterait à augmenter le nombre d'administrateurs afin d'accroître la représentation des associations des gens d'affaires, de l'industrie et d'autres éléments qui n'ont aucun intérêt financier direct dans les contrats de formation attribués par SPEM!

4.2.3 Partenariats avec le gouvernement provincial

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans le présent rapport, SPEM! a entretenu des relations inégales avec les ministères provinciaux et les autres programmes. Cela découle en partie de la position occupée par SPEM! à titre de portefeuille unique d'interventions, et des efforts consacrés initialement pour veiller à ce qu'il fonctionne comme un conseil d'administration indépendant. Un modèle de programme détaillé a été élaboré par un groupe de travail conjoint fédéral-provincial, en 1994, dans le cadre de la

14 Dans un cas, un membre du conseil d'administration a démissionné pour accepter un financement de SPEM! à titre de société à but lucratif. Les organismes qui obtiennent un financement et qui sont représentés au conseil d'administration sont des fournisseurs de services sans but lucratif dont le mandat déborde la formation de clients de SPEM!

planification de SPEM! Le conseil d'administration de SPEM! a choisi d'adopter sa propre méthode et a profité de la première année pour mettre au point la structure et le fonctionnement du programme.

SPEM! finance un éventail de programmes offerts par des groupes sans but lucratif qui offrent également des services au gouvernement provincial. Le processus de définition des rôles et responsabilités en vue de la création et de la gestion des mesures d'amélioration de l'employabilité était complexe, et il est partiellement responsable des relations difficiles entre SPEM! et divers programmes provinciaux.

Heureusement, la situation s'améliore. Une importante leçon a été apprise. *En effet, la définition d'une nouvelle initiative telle que SPEM! exige du temps, surtout si elle est implantée à titre d'organisme sans but lucratif doté d'un conseil d'administration indépendant.* Même si cette démarche concorde avec la pratique qui consiste à utiliser les mécanismes non gouvernementaux de prestation de services, elle nécessite également une attention supplémentaire afin de synchroniser les systèmes gouvernementaux et non gouvernementaux.

4.2.4 Partenariats avec le gouvernement fédéral

SPEM! a été créé dans le contexte de la dévolution à la province de la responsabilité fédérale en matière de formation et d'emploi. Au cours de cette période, le rôle du gouvernement fédéral dans les mesures d'amélioration de l'employabilité s'est estompé. Par conséquent, la participation directe de SPEM! dans la programmation fédérale est limitée. Le partenariat se réalise principalement au sein du comité d'évaluation du projet. De même, le comité directeur d'évaluation a travaillé conjointement pour concevoir le cadre de l'évaluation et élaborer le processus d'évaluation.

4.2.5 Résumé sur les partenariats

Il existe des variations considérables dans la qualité des partenariats que SPEM! a conclus avec la communauté des affaires, les organismes communautaires et le gouvernement. Plus important encore, SPEM! a retardé la création de liens avec la communauté des affaires. À la lumière de l'évaluation de la Job Partnership Act des États-Unis qui montre l'importance des partenariats avec le secteur privé, cette lacune constitue la plus importante déficience de SPEM! sur le plan des partenariats. Les démarches récentes effectuées dans le but d'accroître la participation des entreprises sont prometteuses, et l'organisation devrait porter une attention particulière à cet objectif.

D'autre part, SPEM! entretient des liens très étroits avec les organismes communautaires, plus particulièrement avec les fournisseurs de formation. Cette relation existe surtout parce que SPEM! constitue une source de financement pour ces organismes.

En dernier lieu, les relations avec le gouvernement provincial s'améliorent après une première période de collaboration médiocre.

5. *Information sur le programme et suivi de la clientèle*

La mesure dans laquelle SPEM! administre et contrôle le processus de recrutement, d'évaluation, de formation et de placement détermine le succès du modèle. Les résultats obtenus pour chaque client doivent faire l'objet d'un suivi, et les résultats des contrats attribués doivent être maintenus pour garantir un bon rapport qualité prix.

5.1 Administration et contrôle du programme : surveiller les activités et les résultats

5.1.1 SPEM! crée des cours en fonction des besoins des clients

Les entrevues menées auprès du personnel et des cadres de SPEM! ont révélé que le programme pouvait adapter des cours pour les clients et bien les accomplir. Les facilitateurs en emploi nous ont dit que la plupart des fournisseurs de services avaient une attitude réceptive à l'égard des nouveaux cours et projets. De plus, SPEM! reçoit régulièrement des propositions de projets de formation et peut engager un dialogue avec leurs proposeurs au sujet des besoins de la clientèle. Par conséquent, il semblerait, et les enquêtes de suivi nous fourniront une preuve concluante à cet égard, que SPEM! et ses projets répondent aux besoins de la clientèle.

Il est plus difficile de définir les lacunes et les dédoublements dans les services de formation. Par exemple, de nombreux services sont disponibles pour aider les clients prêts à l'emploi. Les renvois aux Centres d'emploi Canada, à *Employment Connections*, à SPEM! et aux projets de SPEM!, comme McKnight et Associates, ont tous pour objectif d'aider les clients à accéder au marché du travail, et les activités de ces organismes semblent se chevaucher. Toutefois, ces services existent sur un spectre. À une extrémité, les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) comptent sur le fait que le client effectuera les démarches auprès de l'employeur, tandis que d'autres services offrent davantage d'aide pour préparer le candidat et démontrent plus de « dynamisme » dans la recherche des employeurs. Il arrive souvent que SPEM! et ses projets « interviennent » pour aider au placement d'un client qui n'a peut-être jamais occupé un emploi rémunéré. Un CRHC n'interviendra jamais pour arbitrer des problèmes entre un employeur et un employé.

Cet exemple illustre la perspicacité dont il faut faire preuve pour évaluer s'il existe une redondance et des lacunes dans le niveau de la formation de cette clientèle cible. SPEM! a la capacité requise pour élaborer les programmes nécessaires pour aider ses clients cibles. On nous a dit que cette situation se produit beaucoup plus fréquemment depuis les derniers six mois. Par conséquent, en réponse à la question de savoir si SPEM! comble les lacunes dans les services à ses clients, il faudrait dire « oui » dans un certain sens. La

réponse à cette question nécessitera à la fois une enquête de suivi, ainsi qu'une évaluation systématique du rendement des fournisseurs de services.

5.1.2 Évaluation du rendement des fournisseurs de services

Chaque contrat (projet) attribué par SPEM! a été examiné et est résumé à l'annexe C. Un total de 559 clients auraient terminé ces programmes de formation et 1 945 poursuivent actuellement leur formation, ce qui représente un coût total de 7 342 000 $. La durée des contrats varie, passant de programmes à court terme (un mois) à des programmes à plus long terme (jusqu'à 24 mois). Certains fournisseurs forment une douzaine de clients, tandis que d'autres en acceptent plus de 100.

L'examen du dossier nous a permis de relever les points suivants quant à la nature des contrats :

- à première vue, de nombreux fournisseurs de services semblent offrir des programmes similaires. La même observation découle de l'examen des « bulletins ». Les facilitateurs en emploi ont confirmé que bien qu'il existe des dédoublements, ils réussissent de plus en plus à inciter les formateurs à améliorer leurs programmes pour répondre aux besoins des clients;

- bon nombre de fournisseurs n'ont pas déposé de rapport final. Selon les termes des contrats, un rapport final doit être présenté un mois après la fin du projet. À la date de l'examen du dossier (octobre 1997), douze organismes étaient en défaut de produire un rapport;

- les coûts par diplômé varient. Les coûts par clients varient considérablement parmi les fournisseurs de formation semblable. Voici quelques exemples :[15]

  — Urban Circle a formé 13 clients (sur 19 participants) en opérations bancaires, commerce et vente au détail à un coût moyen de 7 200 $ par diplômé. Les 13 diplômés travailleraient à des salaires variant de 6 $ à 10 $ l'heure. Urban Circle a également formé 12 clients de niveau 3 à titre d'aide en soins de santé, au coût moyen de 12 100 $ (coût de formation et de soutien par client).

  — Community Education Development Association a fait suivre un programme d'alphabétisation et de rattrapage scolaire à 41 clients dont 29 auraient, semble-t-il, réussi le test d'équivalence d'études secondaires. Les coûts par client, pour la formation seulement, s'élevaient à 4 800 $.

  — New Directions a offert un programme de formation scolaire, d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et de préparation à l'emploi/placement à 55 diplômés dont 33 auraient été embauchés (et 22 recevaient une formation supplémentaire). Le coût moyen s'élevait à 7 856 $.

15 Ces exemples sont donnés à titre indicatif seulement et ne constituent pas des exemples positifs ou négatifs d'activités de formation.

— South Winnipeg Technical Institute a formé, dans divers métiers techniques, 16 étudiants dont 13 auraient obtenu un emploi, 2 poursuivraient leur formation et un inconnu à un coût moyen de 10 103 $ pour la formation et les frais de soutien.

— Academic and Business Communication Inc. a décerné des diplômes en compétences techniques et en techniques de préparation à l'emploi à 21 clients, parmi lesquels 13 occupent un emploi, à un coût moyen de 1 600 $ par diplômé (coût de formation seulement).

Ces exemples n'ont pas pour objet de tirer une conclusion au sujet du rendement, qu'il soit positif ou négatif.[16] Il en coûte relativement moins pour faire suivre un programme de perfectionnement à un client de « niveau 1 ». Les clients de « niveau 3 » nécessitent généralement une formation plus étendue à des coûts proportionnellement plus élevés. Ces exemples et la liste complète à l'annexe D illustrent simplement la fourchette des coûts de formation des clients prestataires de l'EAR.

La phase 2 de l'évaluation examinera la question du rendement des fournisseurs de services dans le contexte d'un modèle général de rentabilité. À ce stade-ci, nous remarquons que la plupart des fournisseurs remettent des rapports finaux conformément aux exigences de leur contrat. Plusieurs rapports semblent ne pas avoir été déposés; ces contrats de services ne devraient pas être renouvelés avant que les entreprises aient rempli leurs obligations contractuelles.

Certains fournisseurs de services présentent des rapports très complets et très détaillés. À l'occasion, des études de cas des échecs ont été incluses dans le rapport. Cette façon de procéder est très utile pour diagnostiquer les problèmes et elle permet d'améliorer le programme. D'autres rapports sont moins utiles. SPEM! devrait envisager de préparer un modèle de présentation de rapports établissant la forme et le contenu d'un rapport final. Ainsi, les fournisseurs de services pourraient fournir un rapport de format uniforme qui faciliterait la surveillance du projet. Idéalement, SPEM! devrait recevoir de l'information pour chaque client inscrit dans sa base de données. En plus de permettre à SPEM! de surveiller le rendement, un tel système créerait des évaluations dynamiques de l'employabilité.

Il faudrait que SPEM!, les Services à la famille et l'EFP élaborent une méthode uniforme d'évaluation du rendement des fournisseurs de services. Un tel exercice contribuerait également à faire une analyse plus systématique des besoins, processus qui ne fait l'objet d'aucune coordination. Il semble que SPEM! et les deux ministères (Services à la famille et EFP) ne coordonnent généralement pas la plus grande partie de leurs services de formation.

16 Notez qu'il s'agit d'estimations de coûts préliminaires. Cette information et les données de l'annexe C, volume II, sont sujettes à révision.

Plus important encore, SPEM! n'extrait pas d'information systématique au sujet des « grandes leçons » tirées de ces projets de formation. Il s'agit d'une justification importante du programme, et une évaluation systématique du rendement des fournisseurs de services devrait être mise en place.

5.1.3 Suivi des résultats

Le suivi des fournisseurs de services est primordial pour SPEM! et pour les fins de l'évaluation. Les fournisseurs de services déposent un rapport à la fin de leur projet, et des bénévoles de SPEM! effectuent également un suivi de tous les clients.

Le personnel et la direction de SPEM! reconnaissent que le suivi des clients et des résultats a été insuffisant. La base de données ne renferme aucune information sur le suivi, et les déclarations des fournisseurs de services sont généralement acceptées sans discussion. Les rapports mensuels et trimestriels reposent sur les renseignements des fournisseurs de services et aucune vérification indépendante des résultats n'est effectuée. Les enquêtes de suivi de la phase 2 permettront une évaluation indépendante des résultats.[17]

À l'automne de 1997, SPEM! n'avait aucune idée précise de ce qui arrivait à ses clients. Comme nous l'avons mentionné précédemment, certains projets fournissent des rapports très détaillés et d'autres des rapports très superficiels. SPEM! a eu recours à des bénévoles pour effectuer des entrevues téléphoniques de suivi, et il semble que ces renseignements aient été saisis dans la base de données. Aucune des sources d'information de SPEM! ne nous permet de déterminer pourquoi les clients ont abandonné un projet avant la fin. Les enquêtes de suivi qui seront effectuées dans le cadre de cette évaluation répondront à cette question, mais les données devraient être recueillies par SPEM! et les fournisseurs de services. Ces renseignements constitueront ensuite un produit secondaire systématique d'un système de gestion de l'information performant. Ils permettront à SPEM!, aux Services à la famille et à l'EFP de reconnaître les besoins et de planifier des interventions.

5.2 État des systèmes d'information et de suivi des clients

La présente section fournit un aperçu de la base de données du Système de gestion des compétences des participants (SGCP) conçue et mise à jour par le personnel de SPEM! Cette section fournit :

- un aperçu de la structure et de l'organisation de la base de données;
- une description de la qualité des données et de l'intégralité de l'entrée des données dans la base de données;

---

17 Le SIGISR (Système d'information sur la gestion de l'information sur la sécurité du revenu) constitue une mesure indirecte des résultats. Les clients qui ne figurent plus dans le SIGISR sont inscrits comme n'étant pas prestataires de l'EAR. Même si bon nombre des « disparus » ont trouvé un emploi, d'autres se sont remariés, ont déménagé, sont décédés ou ne sont plus admissibles à l'EAR pour une raison quelconque.

- une évaluation de la capacité de la base de données visant à combler et à soutenir les besoins en information de la direction au sujet des clients et des activités de SPEM!

À la suite des entrevues effectuées avec le personnel et en nous fondant sur notre propre analyse, nous concluons que la base de données de SPEM! *ne* satisfait généralement pas aux besoins en information de la direction. Certaines caractéristiques de la conception doivent être améliorées, certains aspects de la qualité globale des données sont incertains et l'application de la base de données ne permet pas la planification et l'élaboration de programmes. Nous discuterons de cette question et d'autres problèmes dans les sous-sections suivantes.

5.2.1 Décrire la structure et l'organisation de la base de données

Le SGCP est une base de données relationnelle qui couvre un bon nombre des aspects de l'interaction de SPEM! avec ses clients, avec ses fournisseurs de services et avec ses employeurs. La base de données a été conçue à l'interne par le personnel de SPEM! et elle est mise à jour dans Microsoft Access 97, un logiciel très répandu de base de données, destiné à l'utilisateur.

À titre de base de données relationnelle, le SGCP emmagasine des données dans des séries de tables, chacune renfermant de l'information relative à un sujet distinct sur lequel le programme repère de l'information. Ainsi, dans la base de données de SPEM!, l'information au sujet d'un client est mise en mémoire dans une table, tandis que l'information au sujet de l'interaction du programme avec ses clients est mise en mémoire dans une autre (voir annexe E). Les tables sont reliées les unes aux autres au moyen de zones communes (appelées clés) qui nous permettent d'associer, par exemple, un client et son interaction avec le programme.

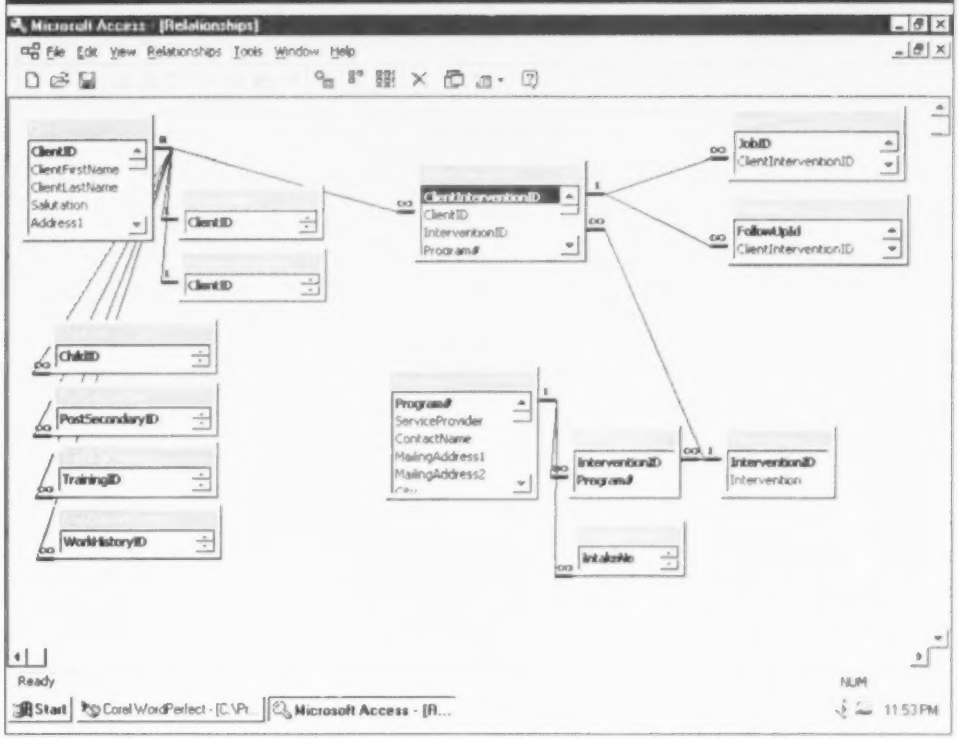
Les relations entre les principaux objets de données au sein de la base de données de SPEM! sont illustrées dans la figure 7 et décrites dans le tableau 16.

Le SGCP est constitué, en réalité, de deux composantes : une série de tables de données et une application qui sert à insérer des données.

- Les *tables de données* renferment les données réelles qui sont entrées par les membres du personnel de SPEM! Les principales tables de données sont décrites dans le tableau 16 et à la figure 7.

- L'*application* SGCP renferme les formules, les rapports et le code de programmation nécessaires pour fournir une interface d'utilisation des données. Le personnel a accès aux données *par l'entremise* de l'application.

FIGURE 7
Relations entre les principaux objets de données au sein de la base de données Se prendre en main! (SPEM!)



La séparation des données de l'application permet à un concepteur d'effectuer et de répartir les changements aux formules et aux codes de programmation sans devoir déplacer les données d'une révision d'application à une autre. Dans un environnement tel que celui de SPEM!, où les révisions de la base de données ont été fréquentes au début, cette distinction est conforme aux principes d'une élaboration d'applications valable.

Quant à l'évaluation, il importe que la distinction entre les données et l'application fournisse deux façons d'examiner la base de données : en fonction des données et en fonction de l'application. La base de données SGCP est examinée en fonction des données dans les sous-sections 5.2.2 et 5.2.3, et en fonction de l'application dans la sous-section 5.2.4.

TABLEAU 16
Table des principales données dans la base de données SGCP[1]

Table des principales données	Tables reliées	Description
Clients	Langue du client Antécédents professionnels Études postsecondaires Renvois Programmes de formation	La table Clients et ses subsidiaires renferment des renseignements généraux au sujet des clients (p. ex., nom, date de naissance, langues parlées, scolarité, antécédents professionnels, etc.). Cette information est saisie par SPEM! directement des formulaires d'inscription remplies par les clients.
Programmes	Interventions Int-prog Inscription au programme Employés	La table Programmes inscrit l'information au sujet des fournisseurs de services et des projets pour lesquels ils ont conclu des contrats avec SPEM!
Évaluations1	Évaluations2 Plan d'autonomie	Les tables Évaluations et Plan d'autonomie renferment de l'information au sujet de l'évaluation des clients et de l'élaboration d'un plan d'autonomie avec ce dernier. Cette information est saisie par SPEM! directement à partir des formulaires d'évaluation de l'employabilité remplies par les facilitateurs en emploi ou les parrains du projet.
Intervention client	s.o.	La table Intervention client constitue la principale table d'activités de la base de données. Elle renferme des renseignements au sujet de chaque interaction entre SPEM! et ses clients. À plusieurs égards, les entrées dans cette table représentent les résultats du processus d'évaluation, même s'il n'existe aucun lien direct dans la base de données entre les évaluations et les interventions.
Emplois	s.o.	La table Emplois renferme les emplois obtenus par les clients de SPEM! à la suite d'une intervention avec le programme. Notez que cette table comprend également les emplois obtenus par l'entremise du projet Taking Jobs!, de sorte qu'elle renferme un petit nombre d'emplois qui sont, de fait, des *interventions* par opposition à des résultats.
Suivi	s.o.	La table Suivi renferme des renseignements générés par les enquêtes régulières de suivi auprès des clients qui ont complété des interventions (p. ex., principales activités du client au moment du suivi, divers résultats des clients, etc.).
Enfants	s.o.	La table Enfants renferme des renseignements au sujet des enfants des clients de SPEM! et de la situation sur le plan des services de garde.

[1] Exclut les tables de recherche et les tables sans données.

5.2.2 Problèmes relatifs à la structure et à l'organisation de la base de données

Une base de données relationnelle est importante à deux égards :

- tout d'abord, une base de données relationnelle fournit une façon efficace et logique d'emmagasiner d'importantes quantités d'information. Par conséquent, ce type de base de données constitue un modèle de prédilection pour la mise en service d'une base de données clients serveur comme celle de SPEM!;

- en deuxième lieu, il existe un cadre théorique bien élaboré et des pratiques courantes sur la façon de mettre en place un modèle relationnel. Il s'agit des *trois règles normatives*. Les règles normatives rendent possible l'évaluation de la conception d'une base de données en fonction d'une série de normes indépendantes et permettent de recommander les améliorations en conséquence.

De façon générale, peu de problèmes d'ordre structurel/organisationnel ont été relevés à l'égard des tables de données dans la base de données SGCP. De fait, puisque SPEM! a élaboré la base de données à l'interne en s'appuyant sur une aide professionnelle externe restreinte, elle constitue un effort de conception louable.

- La plupart des principaux objets de données de SPEM! (clients, projets, interactions avec les clients, etc.) sont représentés quelque part dans la structure de la base de données.

- La relation multivoque entre les programmes et les interventions est correctement modélisée au moyen de la table d'enchaînement Int-prog.

- Les liens entre les données contenues dans la base de données semblent généralement conformes au modèle logique du programme.

La plus importante préoccupation d'ordre conceptuel en ce qui a trait aux tables de données porte sur le fait que de nombreuses zones importantes n'ont pas été contrôlées, mais ont été laissées ouvertes. Il est très difficile d'intégrer des zones de texte ouvertes dans des rapports. Par exemple, la zone programme formation, dans la table Programmes Formation, saisit le nom des interventions de formation antérieure d'un client. Dans l'extrait de la base de données qui nous a été fournie, il existe plus de 1 200 entrées distinctes dans cette zone. Toutefois, il est clair que les clients de SPEM! n'ont pas eu accès à 1 200 programmes de formation distincts : des orthographes différentes, des acronymes de programme et de simples erreurs typographiques ont contribué à « multiplier » le nombre de programmes de formation auxquels SPEM! a eu accès. Cette situation exigera un effort de recodage considérable pour le traitement statistique dans l'évaluation sommative. Cela signifie également que la direction ne peut établir facilement le profil de la formation antérieure de ses clients.

La direction de SPEM! pourrait améliorer la base de données SGCP. Le tableau 17 fournit un résumé des problèmes relevés, ainsi qu'une courte description des difficultés et des conséquences qui en découlent sur le plan de la préparation de rapports de programmes.

Le principal inconvénient des problèmes conceptuels est qu'il complique le processus de préparation de rapports et fait augmenter considérablement les coûts administratifs du programme. Il rend difficile, sinon impossible, la préparation de rapports sur les données dans le système.

En général, bien que la base de données SGCP ne présente que peu de problèmes d'ordre structurel, notre préoccupation la plus importante au sujet de l'évaluation porte sur le fait que plusieurs zones importantes ont été laissées comme des zones de texte ouvertes, ce qui nécessite un effort de recodage considérable.

TABLEAU 17
Problèmes conceptuels de la base de données SPEM!

Problème	Exemples	Conséquence
Absence de tables de contrôle pour les zones catégories (pas une dérogation à la normalisation, mais plutôt un principe d'intégrité des données)	— Diverses zones de remarques dans la table Clients — Zones « Poste » et « Raison du départ » dans la table des Antécédents professionnels — « Programme de formation » dans la table Programmes-Formation	Les données sont désorganisées, sujettes à de nombreuses erreurs d'entrée de données et se prêtent difficilement à la production de rapports. Des efforts considérables sont consacrés à la fois à l'entrée et à l'extraction des données dans la base de données. Les difficultés sur le plan des rapports des données l'emportent souvent sur l'avantage de la souplesse des zones de texte ouvertes.
Utilisation de « blocs répétitifs » pour décrire un élément de données lorsqu'une seule zone suffirait (dérogation à la première règle normative)	— De nombreuses zones « compétences » dans la table Clients — Les deux tables Évaluations sont maladroitement modélisées — De nombreuses zones « dans... » dans la table Suivi — De nombreuses zones « Remarques » dans la table Plan d'autonomie	La réponse à une question comme : « Qu'a fait le client pendant la période de suivi? » nécessite plusieurs requêtes dans des zones distinctes qui doivent ensuite être combinées dans un seul rapport. Il est possible d'exclure les zones pertinentes générant ainsi des résultats inexacts L'information est difficile à extraire et à comparer, particulièrement après un certain temps.
Utilisation de deux tables pour décrire des entités semblables (application incorrecte de la première règle normative)	— Programmes-Formation par rapport à la table Études postsecondaires — Emplois par rapport à la table Suivi	Confusion dans l'entrée des données et, par conséquent, difficulté de préparation de rapports accrue. Par exemple, un programme de formation offert par RRCC doit-il figurer dans la table Programmes-Formation ou dans la table Études postsecondaires?

TABLEAU 17 (suite)
Problèmes conceptuels de la base de données SPEM!

Problème	Exemples	Conséquence
Mémorisation d'information dans une table qui devrait être modélisée en deux (dérogation à la deuxième règle normative)	— Projets versus fournisseurs de services dans la table Programmes — Emplois versus employeurs dans la table Emplois — Enfants versus places en service de garde dans la table Enfants	Les dédoublements et les données conflictuelles permettent difficilement d'obtenir un tableau précis de l'activité. Par exemple, un fournisseur de services peut offrir plusieurs projets. Quel nombre (projets ou fournisseurs de services) fournit la meilleure indication de l'activité de SPEM!, de sa participation et de son interaction avec la communauté? Une dérogation à la deuxième règle normative contribue également à l'entrée de données redondantes. Par exemple, le personnel doit inscrire de nouveau les renseignements au sujet du fournisseur de services chaque fois qu'un nouveau projet est créé, même si le fournisseur de services figure déjà dans la base de données.
Dans une même table, des zones interdépendantes autres que les zones de clés primaires (dérogation à la troisième règle normative)	— Zones garde dans la table Enfants — Bureau EAR dans la table clients	La dérogation à la troisième règle normative rend difficiles les mises à jour parce que deux modifications sont nécessaires lorsqu'un élément d'information change.

5.2.3 Évaluer la qualité des données

La base de données SPEM! est l'une des principales sources de données qui seront utilisées pour les essais statistiques pendant l'évaluation sommative. SPEM! a considérablement amélioré la qualité de l'information entrée dans la base de données.

Compte tenu de l'examen de la base de données du 15 octobre 1997, des efforts supplémentaires sont requis. Les erreurs d'entrée de données sont toujours perceptibles et fréquentes et des données clés manquent encore. Le tableau 18 (à la page suivante) décrit certains des problèmes de qualité de données décelés lors de notre examen de la base de données du 15 octobre.

La qualité inégale des données au sein de la base de données SPEM! a les effets suivants :

- tout d'abord, les incohérences relevées dans certains secteurs de la base de données, sèment le doute sur la qualité de l'information dans d'autres secteurs;
- en deuxième lieu, les valeurs aberrantes dans les rapports existants fournissent des mesures inexactes sur l'activité du programme. Les dates d'inscription incorrectes relevées dans le tableau 18 offrent un bon exemple. Il « manque » 55 clients pour les mois au cours desquels ils ont été inscrits;
- le recodage et la vérification des données constitueront une tâche considérable pour l'évaluation sommative.

Ces problèmes de données ont pour principal effet de faire perdre confiance en la capacité de la base de données de pouvoir fournir des statistiques exactes au sujet de SPEM! et de ses clients. Le fait que SPEM! continue d'utiliser des documents écrits comme principal véhicule de présentation de rapports d'activités au gouvernement témoigne de ce manque de confiance.

La direction de SPEM! a pris des mesures au cours des derniers mois pour améliorer la qualité de l'information contenue dans la base de données. De plus, la direction soutient également qu'il existe un arriéré de données à entrer, ce qui peut expliquer l'absence de certaines données.

TABLEAU 18
Problèmes de qualité des données relevés dans la version du 15 octobre 1997 de la base de données SPEM!

Secteur de la table/ base de données	Description	Problèmes
Clients	Pour les 2 738 clients inscrits dans la base de données : — 127 clients ont une date de naissance inconnue — 1 071 ont un niveau inconnu — 85 ont un numéro de cas EAR inconnu — 236 ont un niveau de scolarité inconnu (de la maternelle à la 12e année) — Le niveau de scolarité, 12e année ou l'équivalent, est représenté	Données manquantes
Données sur le niveau de scolarité des clients	Sur les 1 863 programmes de formation inscrits dans la table Programmes-Formation — 1 227 sont des programme « distincts », en grande partie à cause d'une entrée de données incohérente — 1 228 ne comportent aucune date pour indiquer à quel moment la formation s'est déroulée et quelle était sa durée — Seulement 443 (23 %) renferment à la fois une date de début et de fin — 38 durées différentes de programme (en mois) peuvent être calculées à partir des dossiers renfermant les deux dates	Données non codées Données manquantes
Données sur les antécédents professionnels des clients	Sur les 5 491 emplois antérieurs inscrits dans la table Antécédents-Emplois — 1 162 ne renferment aucune date pour indiquer à quel moment l'emploi a été occupé ni sa durée — 2 963 postes distincts sont identifiés	Données non codées Données manquantes

TABLEAU 18 (suite)
Problèmes de qualité des données relevés dans la version du 15 octobre 1997 de la base de données SPEM!

Secteur de la table/ base de données	Description	Problèmes
Évaluation/ classification	— 81 clients ont été évalués sans qu'un niveau leur soit assigné. Parmi ceux-ci, 16 (20 %) ont été évalués après le 1er août 1997. — pour 16 clients, plus d'une intervention d'évaluation a été inscrite dans la table Interventions Clients. De ce nombre, trois interventions d'évaluation ont été inscrites pour 6 clients. — une intervention d'évaluation a été inscrite dans la table Interventions-Clients pour 1 482 clients, cependant, 1 546 évaluations ont été effectuées pour des clients distincts dans la table Évaluations 1. — la table Évaluations 1 renferme 1 546 évaluations, tandis que la table Évaluations 2 n'en compte que 1 497. La deuxième partie de l'information sur l'évaluation manque pour 49 clients. — un niveau n'a pas été attribué à 1 077 clients. Parmi ceux-ci : — 166 ont été inscrits en septembre 1997 (et peuvent, par conséquent, ne pas avoir encore été évalués) — 164 ont été inscrits en juin, juillet ou août 1997. Ce nombre représente 46 p. 100 de toutes les inscriptions effectuées à ce moment-là.	Données manquantes Dédoublement de données
Inscription	— pour 55 clients, la date d'inscription est antérieure au début du programme ou postérieure à la date actuelle — pour 11 clients, des interventions d'inscriptions multiples figurent dans la table Interventions-Clients, quatre interventions étant listées pour un même client.	Erreurs d'entrée de données Dédoublement des données
Autres interventions	— la date à laquelle les clients ont été acceptés pour une intervention manque pour 244 des 1 994 interventions majeures (c.-à-d. interventions autres que l'orientation, l'inscription ou l'évaluation). — pour 10 clients, des interventions ont été inscrites dans la table Interventions-Clients sans qu'aucune information au sujet de l'intervention n'ait été fournie.	Données manquantes

TABLE 18 (suite)
Problèmes de qualité des données relevés dans la version du 15 octobre 1997 de la base de données SPEM!

Secteur de la table/ base de données	Description	Problèmes
Suivi	— parmi les 879 clients qui ont complété des interventions majeures (c.-à-d. interventions autres que l'orientation, l'inscription ou l'évaluation), l'information de suivi a été inscrite dans la base de données pour seulement 149 d'entre eux.	Données manquantes

Le tableau 19 renferme un aperçu des principales raisons des disparités au niveau de la saisie des données, ainsi que nos suggestions sur la façon d'aborder les problèmes à l'avenir.

TABLEAU 19
Sources des disparités au niveau des données et solutions possibles

Source du problème	Points de vue	Solutions possibles
Formulaires de collecte de données de base mal remplis	Les formulaires de cueillette de données (p. ex., formulaires d'inscription) non remplis constituent la principale cause du manque d'information dans la base de données. Les formulaires sont acheminés à la saisie des données en dépit des éléments manquants. Certaines données manquantes sont inévitables (p. ex., les clients peuvent ne pas se rappeler à quel moment ils ont commencé un emploi ou une intervention de formation), mais une saisie de données à 100 p. 100 dans certaines zones (p. ex., date de naissance) constitue un objectif réaliste.	— Faire comprendre au personnel et aux clients l'importance d'obtenir des renseignements complets. — Mettre en application des normes de saisie de données.
	Le processus de traitement rapide qui contourne les canaux habituels d'entrée des données de SPEM! complique cette situation. Toutefois, nous n'avons pas réussi à déterminer l'étendue du problème. Selon la direction de SPEM!, les documents remplis par les fournisseurs de services externes sont conformes aux renseignements conservés à l'interne par le programme.	— Renvoyer les formules incomplètes aux membres du personnel ou aux fournisseurs de services chargés de la collecte des données initiales.

TABLEAU 19 (suite)
Sources des disparités au niveau des données et solutions possibles

Source du problème	Points de vue	Solutions possibles
Absences de normes de saisie de données	Certaines normes de saisie de données (p. ex., format correct de code postal) sont déjà appliquées à la base de données au moyen de l'utilisation de masques d'entrée de données et au moyen du contrôle des tables de recherche. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans la table 17, l'application de la technique n'est pas uniforme. De plus, la base de données n'a qu'une capacité limitée pour mettre en application une orthographe uniforme, les majuscules, etc	— Réduire le nombre de zones de texte ouvertes pour limiter les possibilités d'erreur à l'entrée des données. — Établir et appliquer des normes de saisies de données pour les zones de texte ouvertes restantes. — Élaborer un processus de vérification basé sur un échantillon pour relever de nouvelles erreurs d'entrée de données.
Nombre restreint de rapports extraits du système, plus particulièrement au cours des premières périodes	La méthode la plus facile pour relever et régler le problème des données consiste à faire extraire des rapports de la base de données et à examiner les données comme nous l'avons fait. La préparation de rapports sur les données contenues dans la base de données ne semble pas avoir été une priorité pour SPEM!, à tout le moins dans les premières phases de la conception de la base de données. (Même aujourd'hui, l'application SGCP ne renferme qu'un seul rapport, mais plus de 30 requêtes.)	— Améliorer la préparation de rapports à partir des disparités au niveau de la base de données. — Créer des rapports normalisés qui pourront être produits facilement.

5.2.4 *La base de données ne répond pas aux besoins en information de la direction*

L'objectif initial de la base de données consistait à soutenir la planification des services et les obligations de rendre compte du programme. À titre d'aide à la planification des services, un système de gestion de la base de données permettrait aux facilitateurs en emploi d'examiner les besoins du client et les objectifs du projet, puis d'apparier les deux. La planification de l'autonomie se fait actuellement par écrit, alors qu'elle pourrait être axée sur un système qui permettrait d'apparier les caractéristiques et les besoins d'un client aux offres des fournisseurs de services. Un système de gestion de base de données soutiendrait également le processus de suivi. Des rapports simples pourraient être générés

régulièrement pour repérer les clients qui devraient être recontactés afin de faire le point sur leur situation actuelle.

En dernier lieu, des rapports mensuels et trimestriels pourraient être produits automatiquement. Les facilitateurs en emploi nous ont dit qu'ils préparaient encore des rapports mensuels et trimestriels à partir des dossiers écrits. Cet exercice représente un fardeau administratif important pour l'organisation. À titre d'exemple, si chaque facilitateur en emploi consacre seulement une journée par mois à préparer des rapports, pour un personnel de 10 personnes, cela représente environ 120 jours-personnes par année consacrés à la préparation de rapports de routine.

Plus important encore est le fait qu'un système d'information médiocre ne fournit pas à la direction de l'information stratégique nécessaire à la planification. Une base de données totalement relationnelle, comme celle de SPEM!, devrait permettre à la direction de créer des rapports spécifiques et utiles sur les progrès et les activités. Il s'agirait d'un atout crucial pour surveiller les fournisseurs de services. Plutôt que de devoir consulter manuellement les dossiers, SPEM! aurait instantanément à sa disposition l'information sur les coûts moyens, les résultats et le rendement des fournisseurs de services. Ainsi, la direction pourrait se prononcer avec plus d'assurance sur le programme et ses activités.

5.2.5 La base de données ne supporte l'évaluation que partiellement

La base de données permet l'extraction des clients selon les interventions et une segmentation en fonction des caractéristiques (âge, scolarité, etc.). Les données de base ne sont pas entrées de façon uniforme, particulièrement l'information sur l'évaluation de l'employabilité et les résultats. Ces données sont essentielles à l'évaluation de la phase 2.

L'évaluation de la phase 2 fait appel aux groupes suivants :

- le groupe « traitement » sera défini comme étant les clients de SPEM! pour lesquels les interventions ne se sont pas limitées à l'inscription;
- les groupes témoins dits « de référence » seront définis comme étant les clients prestataires de l'EAR qui comptent des interventions autres que celles qui sont offertes par SPEM! (pourraient inclure les clients de SPEM! qui n'ont participé qu'à l'inscription);
- le groupe témoin dit « de contrôle » sera constitué des clients prestataires de l'EAR qui n'ont eu aucune intervention mais qui ont subi une évaluation d'employabilité.

Des objectifs de travail peuvent figurer au dossier des clients de n'importe quels groupes. En manipulant la base de données de SPEM! et le fichier SIGISR, il est possible de mettre au point un groupe expérimental acceptable. La manipulation de la base de données de *Employment Connections* et du fichier SIGISR permettra la mise au point de groupes témoins de référence et de contrôle. L'information essentielle sur les caractéristiques des

clients et les résultats nécessitera une entrée manuelle à partir des documents d'évaluation d'employabilité. Dans la mesure où ces évaluations n'ont pas été complétées par le personnel de SPEM! et d'EAR, certains aspects de l'évaluation de la phase 2 pourraient être compromis.

La base de données SPEM! devrait renfermer une information complète sur tous les clients. Présentement, compte tenu des erreurs existantes et des zones indispensables manquantes, il faut conclure que la base de données ne soutient que partiellement l'évaluation de la phase 2.

6. Grandes leçons : les forces et les faiblesses du programme

Dans cette section du rapport, nous résumons les principales conclusions de l'évaluation formative et formulons un certain nombre de suggestions pour aider SPEM! à satisfaire aux exigences énoncées dans le PE et l'entente Canada-Manitoba. Nous avons reproduit dans le tableau 20 les questions d'évaluation et nos réponses. Essentiellement, SPEM! ne satisfait pas aux attentes décrites dans la loi; toutefois, les modifications récentes portent à croire qu'une contribution significative pourra être apportée à l'examen de la sécurité sociale.

6.1 La mise en place du modèle SPEM! exige du temps

Lorsque le gouvernement décide de créer des nouveaux programmes pilotes, il faut du temps pour mettre en œuvre le nouveau modèle, surtout s'il a recours à un organisme indépendant. L'expérience de SPEM! reflète les conclusions d'autres IS. La première année d'activités est pratiquement perdue. Le programme (représenté en l'occurrence par le conseil d'administration de SPEM!) et ses partenaires fédéraux-provinciaux devraient reconnaître la planification considérable nécessaire à la création d'une nouvelle façon d'envisager un programme d'amélioration de l'employabilité.

Une telle reconnaissance a pu entraîner plusieurs changements importants :

- le plus important est qu'un plan d'affaires réaliste aurait permis d'accepter des niveaux plus faibles d'activités. Ceci aurait permis à SPEM! de conserver le modèle tel que conçu à l'origine et d'éviter le processus de traitement accéléré par lequel les fournisseurs de services contractuels effectuent les évaluations et les planifications d'emploi. La spécificité du modèle SPEM! n'a pas été convenablement mise en œuvre ou mise à l'essai;

- la période initiale de mauvaises relations entre SPEM! et les organismes gouvernementaux provinciaux aurait pu être réduite. Le temps qu'a mis SPEM! à créer une relation viable avec la province a compromis la prestation des services.

6.2 La priorité doit être accordée aux partenariats

À cause de ses besoins sur le plan de la programmation, SPEM! a établi des liens étroits avec les fournisseurs de services de formation dès le début du programme. Ceci lui a permis d'établir un portefeuille solide d'interventions d'amélioration de l'employabilité.

L'expérience de tous les autres programmes en Amérique du Nord révèle la nécessité d'établir des partenariats entre des organismes qui offrent des mesures d'amélioration de

l'employabilité et le secteur des affaires. SPEM! ne s'est attardé que récemment à développer des relations avec les entreprises.

Les relations avec la province, plutôt tendues au début du programme, s'améliorent. Un partenariat solide avec la province est essentiel pour SPEM!, ainsi que pour les programmes provinciaux d'amélioration de l'employabilité. Tous les éléments indiquent que la clientèle sera de plus en plus difficile à former et à placer. La méthode « services complets » originalement envisagée pour SPEM! et englobant l'évaluation et la planification, sera requise pour les clients qui doivent surmonter des obstacles multiples à l'emploi. Une collaboration étroite entre la province et SPEM! augmentera les chances de succès auprès de ces clients.

6.3 Chevauchement des services

Les gouvernements fédéral et provincial ont originalement conçu SPEM! comme étant un service unique et global destiné aux parents uniques, prestataires de l'EAR. La province a assumé une part accrue de la responsabilité en matière de formation et a élargi la portée de ses contrats de services avec les organismes communautaires. Elle conclut des contrats de services de la même façon que SPEM!

Les « bulletins » hebdomadaires des mesures d'amélioration de l'employabilité révèlent que de nombreux programmes semblent offrir des services semblables. De plus, bon nombre des programmes sont offerts à des clients de deux niveaux ou plus. Ni SPEM! ni la province n'ont des systèmes d'information ou d'évaluation systématique qui leur permettent d'évaluer le rendement de cette gamme de contrats de formation.

Bien qu'il ne soit pas possible d'établir l'étendue du chevauchement des services, nous devons constater son existence. D'une certaine façon, SPEM! est devenu un fournisseur de formation parmi tant d'autres. Il ne se distingue que par son orientation axée sur les parents uniques et par les avantages particuliers (p. ex., garde gratuite) qu'il offre à la clientèle. Unique au départ, SPEM! devait se distinguer des autres mesures provinciales d'amélioration de l'employabilité.

Dans un même ordre d'idées, de nombreux programmes semblent offrir des activités semblables. Les cours d'alphabétisation, d'informatique et de recherche d'emploi abondent. De nouveau, nous ne pouvons évaluer dans quelle mesure ces programmes se chevauchent.

Par conséquent, dans l'évaluation de la phase 1, nous sommes incapables de mesurer l'étendue du chevauchement. Il s'agit d'une préoccupation centrale de l'évaluation de la phase 2.

6.4 La contribution du modèle SPEM!

Le modèle SPEM! comprend une vaste gamme de mesures de soutien destinées à éliminer les obstacles à l'emploi auxquels font face les parents uniques, bénéficiaires de l'EAR. Les principales caractéristiques du modèle comprennent une évaluation de l'employabilité

et un plan individuel pour l'emploi. Parmi les autres caractéristiques importantes, mentionnons un service de garde sur place entièrement subventionnée, mise à la disposition du client pendant que celui-ci s'adonne à des activités de formation dans les locaux de SPEM!, une variété de services de soutien à l'emploi, y compris un club de placement, une garde-robe et une formation de style à la carte. Le programme a recours à des fournisseurs de services externes qui offrent une formation spécifique en vertu d'un contrat.

Ce modèle constitue une méthode unique et globale d'amélioration de l'employabilité. Certains répondants parlent de SPEM! comme d'un modèle « Cadillac » doté d'une capacité importante de créer de nouveaux programmes de formation rapidement.

La décision du conseil d'administration d'établir des objectifs relativement élevés, et la perte d'une première année de fonctionnement a créé d'intenses pressions pour accélérer le traitement des cas. Le système accéléré, qui a permis aux fournisseurs de services externes de recruter, d'évaluer et de créer des plans pour l'emploi, a entraîné l'inversion du modèle. Actuellement, nous ne pouvons déterminer le nombre exact de clients qui refluent des fournisseurs de formation vers SPEM!, mais le fait que les contrats de services exigent maintenant le recrutement, l'évaluation et la planification officialise ce traitement accéléré.

Le processus de traitement accéléré fait perdre à SPEM! son caractère unique. Certes, il peut encore adapter la formation pour répondre aux besoins des clients, mais il semblerait bien que, selon ce modèle, ce sont les besoins des fournisseurs de services et non ceux des clients qui déterminent le recrutement dans le programme.

À mesure que les entreprises reconnaîtront SPEM! comme une source de main-d'œuvre relativement peu dispendieuse qui peut être formée à même les deniers publics, les programmes seront conçus de façon à former du personnel en fonction de lieux de travail et d'emplois spécifiques. Il s'agit d'un rôle unique pour SPEM! qui agit à titre d'intermédiaire entre un employeur et un fournisseur de formation. Généralement, les clients prestataires de l'EAR qui sont aptes à l'emploi ou à la formation (niveaux 1 et 2) tireront avantage de ce genre de programme. Peu d'entreprises accepteront d'attendre les mois ou mêmes les années nécessaires pour préparer les clients de niveau 3 à un emploi stable.

SPEM! a réduit l'écart entre son programme et les autres programmes provinciaux. Ainsi, le caractère unique prévu par les partenaires fédéral et provincial a été atténué. Hormis la difficulté que cela pose pour l'évaluation de la phase 2, la question centrale consiste à savoir si SPEM! demeure un exercice valable dans le contexte de l'initiative de l'Aide sociale à l'emploi et des autres réformes de la sécurité sociale. Pour cette raison, nous recommandons fortement que le conseil d'administration réaffirme la vision originale et reprenne en main les processus de recrutement, d'évaluation et de planification qui lui incombaient à l'origine. Cette fonction ne devrait pas relever des fournisseurs externes liés par contrat.

6.5 SPEM! est-il nécessaire?

La présente évaluation a révélé que la province du Manitoba finance de nombreuses interventions et programmes vers lesquels les parents uniques, prestataires de l'EAR, peuvent être dirigés. SPEM! est le seul programme qui offre un soutien parallèle comme un service de garde. Il peut également mettre en place une formation novatrice en réponse aux besoins des clients et possède un potentiel considérable qui lui permettrait d'identifier des programmes utiles aux fins de la réforme de la sécurité sociale. Cependant, dans le but d'atteindre ses objectifs de programme, il a renversé le processus d'évaluation et de planification en déléguant une bonne partie de ces tâches aux fournisseurs de formation.

De plus, le suivi est sporadique, ce qui atténue la capacité du programme de contribuer à la réforme de la sécurité sociale. En dernier lieu, une collaboration beaucoup plus étroite est nécessaire entre SPEM!, l'EFP et les Services à la famille pour remettre dans son état original le modèle d'évaluation, de planification personnalisée et d'intervention. Les clients aptes au travail n'avaient pas vraiment besoin de ce modèle, mais celui-ci sera de plus en plus nécessaire pour aider les clients prestataires de l'EAR confrontés à des obstacles multiples qui les empêchent de devenir financièrement autonomes.

Dans la mesure où ces modifications seront effectuées, SPEM! et ses composantes fourniront une contribution unique et utile à la réforme de la sécurité sociale. Sans les changements, il n'est plus qu'un programme parmi tant d'autres.

6.6 Activités du programme

La base de données de SPEM! ne nous permet pas de suivre les progrès des clients, à partir du renvoi jusqu'au résultat de la formation. Les autres bases de données, telles que le SIGISR ne permettent pas non plus un tel suivi des clients sauf qu'elles repèrent les clients qui abandonnent l'EAR (pour quelque raison que ce soit) ou qui obtiennent un emploi. Par conséquent, on ne peut rien dire sur la façon dont les clients sont acheminés par les organismes parallèles et communautaires. De plus, on ne peut rien dire au sujet de la nature de la prestation des services de préparation à l'emploi à l'échelle du client.

6.7 SPEM! contribue-t-il à la réforme de la sécurité sociale?

SPEM! doit posséder deux caractéristiques pour contribuer à la réforme de la sécurité sociale :

- il doit offrir un portefeuille unique de services;
- il doit être en mesure de suivre les progrès des clients en utilisant un processus d'évaluation et de gestion de l'information approprié.

Nous avons discuté de la spécificité unique précédemment. Il reste la question du suivi du client. Actuellement, le programme ne fait pas le suivi systématique des clients. L'information relative aux résultats des clients aiguillés vers les fournisseurs de services

n'est pas recueillie régulièrement, ni insérée dans le système d'information. En dépit de sa conception de base valable, le système d'information n'est pas utilisé à titre de ressources en matière de gestion ou d'évaluation.

La façon dont SPEM! contribue à la réforme de la sécurité sociale fera l'objet d'une évaluation dans la phase 2. La plupart des données sur les résultats viendront d'autres sources que SPEM!, par exemple, l'enquête de suivi et le renvoi au système SIGISR mis à jour par la province.

La leçon importante qui découle du programme SPEM! et d'autres IS, porte sur l'importance critique du système d'information. Un système d'information, particulièrement dans le cas du modèle SPEM!, permettrait aux gestionnaires de soutenir l'évaluation, la planification pour l'emploi et le suivi des clients. Ainsi, SPEM! se rapprocherait davantage de son modèle original et compterait beaucoup moins sur les fournisseurs de services pour faire état des résultats des clients.

6.8 Questions nouvelles

6.8.1 SPEM! peut-il contribuer de façon importante à la réforme de la sécurité sociale?

SPEM! effectue des changements importants. Un plus grand nombre de contacts sont établis avec la communauté des gens d'affaires. Le système d'information est mis à jour par l'entrée des données sur les clients, et un processus de suivi de la clientèle, faisant appel à des bénévoles (clients prestataires de l'EAR), est en cours. SPEM! doit encore effectuer certaines modifications importantes, notamment :

- SPEM! doit décider si son objectif, l'an prochain, portera sur le volume de cas ou sur la mise à l'essai du modèle original. Un niveau élevé de cas traités diminuera le coût par client et lui permettra de se comparer plus favorablement aux autres programmes provinciaux. Attendu que cette perspective suppose moins de spécificité et que SPEM! ne sera vraisemblablement pas plus rentable que les autres programmes, cette optique mine la justification du programme;

  l'autre option, celle que nous recommandons, consiste à abaisser les projections de volume et de reprendre le modèle selon sa conception originale. L'essai du modèle auprès des clients de niveau 3 constituera une importante contribution à la réforme de la sécurité sociale;

- le système d'information devrait être utilisé à titre de système intégré de gestion de la clientèle. Le perfectionnement du système actuel permettrait à SPEM! de montrer de quelle façon les méthodes modernes de gestion de l'information soutiennent le service à la clientèle et d'évaluer le rendement des programmes de formation parallèles. Au chapitre du service à la clientèle, SPEM! pourrait montrer comment l'évaluation des clients appuie les plans de formation individuels et facilite ensuite le placement. Voilà comment devrait se définir le principal rôle du système d'information, apportant ainsi une contribution importante à la réforme de la sécurité sociale.

6.8.2 Le concept du classement des clients nécessite un certain peaufinage

L'attribution aux clients de divers niveaux d'aptitude au travail et à la formation constitue un concept largement utilisé. En dépit de sa signification intuitive, en termes concrets le concept de « niveau » est assez mal défini. Pour les conseillers d'EAR, un niveau correspond rarement aux résultats d'un processus d'évaluation formel. Les mêmes programmes visent souvent deux niveaux ou plus. Si un client de niveau 1 ne réussit pas à trouver un emploi après la formation, on présume que c'est parce qu'il est confronté à des obstacles à l'emploi non mesurés — en d'autres termes, qu'il était en réalité un client de niveau 2 ou 3.

Compte tenu de l'observation courante selon laquelle le traitement des cas devient de plus en plus difficile, une définition opérationnellement viable des niveaux serait utile. Ceci nécessiterait une évaluation systématique de la fiabilité et de la validité du processus actuel de classification par rapport à des résultats à plus long terme. Il est possible que la phase 2 facilite cet exercice, mais SPEM! pourrait apporter une contribution précieuse à la réforme de la sécurité sociale en précisant la relation entre les caractéristiques propres au client (scolarité, antécédents professionnels, etc.), un indice de ces obstacles représenté par un seul chiffre ou niveau, et les résultats à long terme. Le gouvernement fédéral ou provincial devrait envisager d'entreprendre cette recherche à titre de contribution spécifique aux connaissances portant sur l'efficacité de la formation.

6.8.3 Le traitement des cas devient de plus en plus difficile

Toutes les personnes que nous avons interrogées ont déclaré que le traitement des cas devient de plus en plus difficile. Cette observation est conforme aux expériences effectuées ailleurs au Canada et en Amérique du Nord. Toutefois, sans une mesure sommaire fiable des obstacles à l'emploi (c.-à-d. un système de niveaux efficace), il est impossible de quantifier l'ampleur de ce changement au Manitoba.

Si nous acceptons les témoignages des autres secteurs de compétence, une clientèle de plus en plus en difficulté entraînera deux répercussions générales sur le plan de la prestation des services :

- SPEM! illustre la programmation complète qui peut être requise pour aider les personnes aux prises avec des obstacles multiples à acquérir une autonomie financière. De tels clients nécessiteront des services importants et soutenus avant que des résultats positifs puissent être observés. Le coût par client sera forcément plus élevé;

- si le montant total des budgets de formation n'est pas augmenté, le service aux clients aux prises avec des obstacles plus importants ne pourra être financé qu'en restreignant les services à ceux qui sont aptes à la formation et au travail. Cette restriction devra être accompagnée de sanctions croissantes et d'une admissibilité de durée limitée pour un plus grand nombre de clients prestataires de l'EAR.

Un système de classement amélioré permettrait de mesurer le virage vers une clientèle plus difficile. Un suivi à long terme permettrait de mieux connaître les répercussions de la formation axée sur l'autonomie financière chez les clients prestataires de l'EAR. SPEM! peut aider à comprendre ces questions, mais les gouvernements fédéral et provincial devront financer une recherche supplémentaire s'ils veulent obtenir des données supplémentaires relativement aux prochains budgets de formation.

6.9 Réponses aux questions d'évaluation

Le tableau 20 présente les réponses concises aux problèmes et aux questions d'évaluation posées dans le cadre de travail.

6.10 Recommandations

Nous dressons ci-après la liste des recommandations qui, à notre avis, permettront à SPEM! de remplir son mandat original.

(a) Le conseil d'administration doit être élargi. Une représentation accrue du monde des affaires est instamment requise. De plus, il faudrait examiner attentivement la question de savoir si les fournisseurs de services devraient être représentés au conseil d'administration et, le cas échéant, quel devrait être le mode de représentation. SPEM! a besoin d'une représentation accrue des autres organismes de financement de programmes et des entreprises.

À titre de solution de rechange, un conseil consultatif des entreprises pourrait être constitué. Un tel conseil devra occuper une place éminente au sein de l'organisation.

(b) SPEM! doit pouvoir effectuer un suivi indépendant de chaque client formé par les fournisseurs de services. Les résultats pour tous les clients, pas seulement les diplômés, doivent faire l'objet d'un suivi pendant au moins six mois.

(c) Les fournisseurs de services qui effectuent les évaluations de clients ne devraient pas pouvoir accepter de clients avant que ceux-ci :

— se soient inscrits auprès de SPEM!;
— aient terminé le programme d'orientation;
— aient fait l'objet d'une évaluation d'employabilité et d'un plan individuel pour l'emploi par le personnel de SPEM!

C'est le facilitateur en emploi et non le personnel du fournisseur de services qui doit être le « visage » de SPEM! SPEM! devrait être libre de diriger les clients vers le programme de formation le plus approprié sans égard au fournisseur de services qui a recruté le client en premier lieu.

(d) Une grande partie de la formation offerte par les fournisseurs de services s'inscrit dans de vastes catégories, notamment : enseignement de base de la langue et du calcul, formation scolaire, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, établissement de la

confiance en soi et aptitudes de recherche d'emploi. SPEM! (et d'autres programmes provinciaux) devraient procéder par demandes de soumissions concurrentielles pour recevoir des propositions de cours qui satisfont à des besoins spécifiques et normalisés. C'est la méthode qui garantirait les programmes les plus efficaces.

(e) Il existe manifestement des besoins spécifiques. SPEM! devrait accélérer le processus d'élaboration d'une formation de concert avec les entreprises. Une industrie qui nécessite un personnel formé pourrait être appariée à des fournisseurs de formation. Il est également possible d'établir un modèle de concurrence dans lequel les fournisseurs de formation devront présenter des propositions pour satisfaire aux besoins.

(f) SPEM!, de concert avec les programmes provinciaux, devrait élaborer un format uniforme de rapport pour évaluer les fournisseurs de services externes. Les évaluations de programme devraient être communiquées au personnel de SPEM!, d'Éducation et de Formation professionnelle et de Services à la famille.

(g) À mesure que les cas deviendront plus difficiles, les succès diminueront et les coûts augmenteront. Les futurs clients nécessiteront davantage de surveillance, une meilleure planification et des périodes prolongées de soutien. SPEM! doit examiner son plan d'affaires et ses critères d'admissibilité au programme. Les clients qui présentent de nombreux obstacles à l'autosuffisance peuvent nécessiter une série de projets de formation. La planification en vue d'une clientèle modifiée doit s'effectuer en étroite collaboration avec le gouvernement provincial.

(h) SPEM! doit améliorer son système d'information sur la gestion pour lui permettre d'évaluer le rendement des fournisseurs de services et d'apporter à la réforme de la sécurité sociale la contribution prévue à son mandat original. SPEM! pourrait constituer un prototype pour les systèmes de suivi, de surveillance, d'information nécessaires à l'évaluation de l'efficacité du programme. En l'absence d'un tel système d'information, il sera difficile de déterminer quelles interventions fonctionnent. Cette information est requise non seulement par SPEM!, mais également par la province et par toutes les personnes concernées par la réforme de la sécurité sociale au Canada.

(i) SPEM!, EFP et EAR ont besoin d'un niveau plus élevé de collaboration. Actuellement, EAR détache du personnel pour travailler à SPEM! Il y aurait lieu d'envisager de détacher du personnel de SPEM! à EFP et à EAR, ainsi que de EFP à SPEM! Une telle osmose peut s'effectuer pendant de brèves périodes de deux semaines afin d'augmenter le niveau de familiarisation des membres du personnel provincial qui effectuent essentiellement le même travail.

(j) SPEM! doit examiner son plan d'affaires en ce qui a trait à son volume de clients. À mesure que la clientèle présente des besoins plus complexes, elle nécessitera un appui accru. SPEM! devrait s'attacher à peaufiner le modèle d'évaluation des clients et à créer des plans de formation individuels afin de pouvoir déterminer si cette méthode est véritablement rentable à long terme, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de clients qui présentent des besoins plus complexes.

TABLEAU 20
Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation

Questions d'évaluation	Conclusions sur l'évaluation
Justification de la pertinence	
1. Quel est le fondement législatif du programme Se prendre en main! (SPEM!) en ce qui a trait aux deux ordres de gouvernement?	SPEM! repose sur les ententes signées entre le Canada et le Manitoba et une entente entre le Manitoba et SPEM!
2. SPEM! a-t-il satisfait aux critères établis relativement aux IS : — innovations/potentiel d'expérimentation? — pertinence par rapport aux objectifs des IS? — capacité en matière d'évaluation/information pour la réforme sociale, etc.?	Tel que conçu, SPEM! satisfait aux exigences des IS à tous les égards. Suivant son exécution, il existe des lacunes importantes entre la façon dont SPEM! fonctionne et l'atteinte des objectifs des IS. Précisément, l'information que SPEM! recueille sur ses clients ne permet pas l'évaluation systématique de la mesure dans laquelle les interventions parallèles aident les parents uniques, prestataires de l'EAR à obtenir un emploi. SPEM! n'évalue pas les résultats des fournisseurs de services sur le plan de l'efficacité et ne peut permettre de dégager une autre façon d'envisager la réforme sociale.
3. Combien de membres du groupe cible auront vraisemblablement besoin de SPEM!?	Compte tenu des données actuelles sur les prestataires de l'EAR, il existe une possibilité d'environ 7 000 cas par mois. Compte tenu du nombre de cas actuels, SPEM! dessert environ 1 p. 100 de ce volume de cas chaque mois. Toutefois, il est difficile de préciser quelle proportion du nombre possible de parents uniques, prestataires de l'EAR, est desservie pour les raisons discutées à la section 3.4.
4. Dans quelle mesure SPEM! atteint-il le groupe cible visé? Les participants représentent-ils le groupe cible? Sinon quelles raisons justifient les divergences?	Les clients de SPEM! représentent précisément le groupe cible. Tous les clients sont des parents uniques, prestataires de l'EAR. Pour accroître sa pénétration du marché, SPEM! mise sur les fournisseurs de services pour recruter, évaluer et former les clients. Il semble que les conseillers d'EAR collaborent plus étroitement avec SPEM! qu'antérieurement. SPEM! utilise également la publicité pour sensibiliser le groupe cible et, selon le personnel, la réaction est favorable.
5. Les services/interventions fournis sont-ils adaptés et conformes aux besoins des participants?	SPEM! a compté sur les fournisseurs de services pour proposer des interventions. Le personnel présente de plus en plus d'idées aux fournisseurs de services, et des projets pilotes servent à créer des interventions pour les clients qui présentent des besoins particuliers. Certains clients ont signalé dans des groupes de discussion que les projets n'étaient pas appropriés à leurs besoins, mais la plupart ont endossé les interventions. Les enquêtes de suivi de la phase 2 fourniront plus de précisions sur cette question.

TABLEAU 20 (suite)
Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation

Questions d'évaluation	Conclusions sur l'évaluation
Justification de la pertinence (suite)	
6 Quels sont les services semblables fournis par d'autres programmes existants?	SPEM! finance une gamme de services semblables à ceux qui sont offerts par d'autres programmes provinciaux. Les programmes de formation en recherche d'EFP propres à un emploi, des employeurs de Employment Connections et de SPEM!, ont des structures et des orientations semblables. Lorsque des fournisseurs de services sont rémunérés pour avoir réussi à placer des stagiaires dans des emplois à plein temps, le programme contrôle le rendement.
7. Quelles sont les lacunes que SPEM! comble dans la gamme des services/programmes actuels?	Les lacunes sur le plan des services sont difficiles à discerner parce que le rendement des fournisseurs de services n'a pas été systématiquement évalué par SPEM! (et les autres programmes provinciaux). SPEM! est en mesure de concevoir, et il le fait, des projets particuliers pour des groupes cibles comme celui des femmes autochtones. Par conséquent, il a la possibilité de combler des lacunes sur le plan de la programmation.
Conception et prestation	
1. Quelles sont les caractéristiques de conception et de prestation du programme (p. ex., composantes, activités et relations entre les composants et les activités)?	SPEM! a la souplesse requise pour répondre aux besoins de la clientèle. Il peut financer rapidement et efficacement des idées, créant ainsi un bon « banc d'essai » pour des méthodes novatrices de formation professionnelle destinées à ce groupe de clients. Les interventions sont conçues par le personnel de SPEM! et par les fournisseurs de services qui proposent des projets en vue d'obtenir un financement. D'importantes parties de la préparation au travail se déroulent à l'extérieur de SPEM! par l'intermédiaire de fournisseurs de services. Par contre, selon la conception originale, SPEM! devait agir à titre de coordonnateur du triage, du diagnostic et des interventions pour les programmes destinés au groupe cible. SPEM! compte maintenant parmi les nombreuses interventions financées par la province.
2. Quelles sont les forces et les faiblesses de la conception du programme?	Forces : — souple, adapté et financement généreux pour une programmation novatrice; — formation interne de style « à la carte » qui permet aux clients d'améliorer leurs compétences dans un environnement non menaçant; — excellente compréhension des besoins des clients; — des mesures de soutien parallèles comme une garderie éliminent les obstacles à la participation à la formation pour le groupe cible; — un facilitateur en emploi unique pour conseiller les clients; — coordination des services dans un seul endroit (guichet unique).

TABLEAU 20 (suite)
Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation

Questions d'évaluation	Conclusions sur l'évaluation
Conception et prestation (suite)	
	Faiblesses : — contacts médiocres (mais en voie d'amélioration) avec la communauté des affaires; — dépendance à l'égard des fournisseurs de services pour recruter, évaluer et effectuer le suivi de la formation; — une information médiocre au sujet des résultats du projet pilote signifie que les nouvelles orientations de la réforme de la sécurité sociale ne font pas que l'objet d'une évaluation; — relations médiocres (mais en voie d'amélioration) avec les autres programmes gouvernementaux; — les fournisseurs de services ont un accès privilégié au gouvernement et peuvent obtenir du financement en contournant les processus de prise de décision; — le Conseil d'administration tend à favoriser les fournisseurs de services.
3. Quelles sont les forces et les faiblesses de la structure organisationnelle du projet pilote? Les rôles et responsabilités des divers partenaires et fournisseurs de services (p. ex., agents d'exécution, comité de gestion, membres du conseil d'administration, personnel, bénévoles) sont-ils clairement énoncés?	SPEM! n'a pas créé la structure d'évaluation et d'information nécessaire pour évaluer le rendement des fournisseurs de services. Les contrats sont renouvelés sur la base des rapports présentés par le fournisseur, sans une vérification indépendante pour confirmer les résultats. Certes, les rôles des fournisseurs de services et de SPEM! sont clairs en principe. En pratique, trop de latitude est laissée à l'organisation des fournisseurs de services en ce qui a trait au recrutement, à la planification individuelle de l'emploi, à l'évaluation, à la prestation de l'intervention et au suivi.
4. De quelle façon les plans individuels sont-ils élaborés avec les participants et comment ces plans satisfont-ils à leurs besoins?	Si le personnel de SPEM! rencontre un client avant que celui-ci ait contacté un fournisseur de services, une évaluation de l'employabilité sera maintenant effectuée et un plan personnel pour l'emploi sera élaboré. De nombreux clients de SPEM! contactent directement un fournisseur de services financé par SPEM!. Ensuite, ces fournisseurs de services effectuent l'évaluation, et le plan personnel pour l'emploi devient le programme de formation offert par le fournisseur. Il en résulte une inversion du processus d'évaluation et de planification tel que conçu à l'origine. Il est probable que, pour un bon nombre de clients, une évaluation et une planification appropriées ne sont pas effectuées avant que ceux-ci s'engagent dans les programmes de formation. Malheureusement, le système de gestion de l'information ne nous donne aucun aperçu de ce processus.

TABLEAU 20 (suite)
Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation

Questions d'évaluation	Conclusions sur l'évaluation
Justification de la pertinence (suite)	
5. SPEM! fournit-il des ressources suffisantes et appropriées (humaines, financières, matérielles) aux participants, aux fournisseurs de services et aux employeurs?	SPEM! est en mesure de bien financer les fournisseurs de services. Nous avons relevé des cours de formation à un coût aussi élevé que 12 000 $ par diplômé et aussi peu que quelque 100 $. Les clients des groupes de discussion étaient très favorables aux mesures de soutien accessoires, plus particulièrement envers le service de garderie. La plupart des clients et des membres du personnel à qui nous avons parlé ont fortement endossé le niveau de soutien offert à ce groupe de clients et ont fait valoir qu'il contribuait au degré élevé de participation au programme SPEM!
6. Dans quelle mesure les participants ont-ils abandonné le programme avant la date d'achèvement prévue? Quelles étaient les principales raisons de l'abandon?	SPEM! doit se fier sur les fournisseurs de services pour obtenir des statistiques sur les résultats. Peu de rapports fournissent des détails sur les résultats, et les explications des abandons sont anecdotiques. Cette question sera examinée dans le suivi de la phase 2.
7. Dans quelle mesure la communauté participe-t-elle à la prestation des services, à l'élaboration et à l'exécution, des programmes? Quels liens ont été créés, comment ont-ils été créés et avec quel succès? — secteur bénévole — fournisseurs de services — employeurs	Les organismes communautaires participent activement à la prestation des services. Le bénévolat occupe une place importante au sein de SPEM! Les fournisseurs de services sont constitués de groupes sans but lucratif, de sociétés privées et d'établissements d'enseignement. Leur relation avec SPEM! repose sur un contrat ou un paiement à l'acte. L'« industrie » de la formation a très bien réagi au financement offert par l'intermédiaire de SPEM! Les principaux organismes de services sociaux, tels que les services à l'enfance et à la famille et les autres organismes de financement comme les fondations et le secteur des affaires sont mal représentés au conseil d'administration. SPEM! a proposé dernièrement de nouveaux programmes qui associent les employeurs et les formateurs.
8. a. Quels mécanismes de suivi/surveillance ont été mis en place pour recueillir des renseignements au sujet des participants et des interventions? — Permettent-ils de mesurer les répercussions du projet? b. Les groupes témoins « de référence » et « de contrôle » ont ils été constitués? Quels critères ont été utilisés?	Les processus de suivi sont médiocres et dépendent des rapports finals présentés par les fournisseurs de services, souvent dans le cadre d'une demande de renouvellement de projet ou de la présentation d'une proposition d'un nouveau projet. Les bénévoles (clients participant au programme de bénévolat de SPEM!) travaillent actuellement à l'établissement des processus de suivi. L'information de suivi n'est pas entrée dans le système d'information sur la gestion. Aucune vérification indépendante n'est effectuée à l'égard des résultats du projet, à l'exception des enquêtes de la phase 2 prévues par PRA. À cause des données manquantes dans la base de données, les répercussions du projet ne peuvent être mesurées actuellement. Les groupes témoins « de référence » et « de contrôle » ont été constitués en principe. (Voir section 5.2.5)

TABLEAU 20 (suite) Résumé des questions et des conclusions relatives à l'évaluation	
Questions d'évaluation	**Conclusions sur l'évaluation**
Justification de la pertinence (suite)	
9. Existe-t-il des contraintes opérationnelles, législatives réglementaires qui entravent la capacité du projet (ou des parents uniques) à atteindre ces objectifs? Les caractéristiques conceptuelles du projet (c.-à-d. les lignes directrices opérationnelles qui définissent les critères d'admissibilité, les limites de financement, etc.) concordent-elles avec les objectifs du projet énoncés?	En dépit de l'amélioration sur ce plan, une coordination accrue entre SPEM!, EAR et Éducation et Formation professionnelle est requise. La proportion de clients aux prises avec des obstacles multiples augmentera. L'évaluation, les plans de formation, le suivi et le soutien continu deviendront plus essentiels. Le modèle SPEM! repose sur une évaluation, une planification et une intervention unique qui mène à un emploi dans une période relativement courte. Les prochains clients dont s'occupera SPEM! nécessiteront des interventions soutenues sur une longue période, et il faut s'attendre à ce qu'ils échouent un bon nombre de fois avant de trouver un emploi stable. Actuellement, peu de clients de SPEM! sont admissibles à entreprendre un enchaînement de mesures de formation offert par les fournisseurs de services.